Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-150P

Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi

(Modernisation de l'Action Publique)

TOME 2 : ANNEXES

Établi par

Paulo GEMELGO, Anousheh KARVAR et Bruno VINCENT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Adrien BREGER

stagiaire

- Août 2013 -

Sommaire

ANNEXE 1 : LES FLUX FINANCIERS SUR LE TERRITOIRE.....5

ANNEXE 2 : LES LIMITES DE L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE APPLIQUEE A LA RELATION FORMATION-EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....35

ANNEXE 3 : LE PARCOURS INDIVIDUEL DU DEMANDEUR D'EMPLOI - EXPRESSION DES BESOINS ET REPONSES INSTITUTIONNELLES.....61

ANNEXE 4 : REALISATION DE FOCUS GROUPES DE DEMANDEURS D'EMPLOI ET DE CONSEILLERS SUR LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI 91

ANNEXE 5 - LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION DES JEUNES SUIVIS PAR LES MISSIONS LOCALES.....137

ANNEXE 6 : L'ACCES A LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI ACCOMPAGNES PAR LE RESEAU CAP EMPLOI.....151

ANNEXE 7 : LA RECHERCHE EN LIGNE D'INFORMATION SUR LA FORMATION PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI.....163

ANNEXE 8 : LES SYSTEMES D'INFORMATION AU SERVICE DE L'ACCES DES DEMANDEURS D'EMPLOI A LA FORMATION.....199

ANNEXE 9 : LE PARTENARIAT POUVOIRS PUBLICS-ENTREPRISES AU SERVICE D'UNE ACTION PUBLIQUE PARTAGEE.....217

ANNEXE 10 : L'OFFRE DE FORMATION.....251

Annexe 1 : Les flux financiers sur le territoire

ANNEXE 1 : LES FLUX FINANCIERS SUR LE TERRITOIRE....5

1. CARTOGRAPHIE DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI....8

1.1. Les formations financées par la Région et Pôle emploi : deux statuts et des dispositifs variés....8

1.1.1. Les demandeurs d'emploi disposant de droits à l'assurance chômage....9
1.1.1.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation....9
1.1.1.2. La rémunération de fin de formation....9
1.1.2. Les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage....9
1.1.2.1. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par Pôle emploi....9
1.1.2.2. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par l'État ou la Région....10
1.1.3. Les aides à la mobilité....14
1.1.3.1. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par Pôle emploi....14
1.1.3.2. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par l'État ou la Région....14
1.1.3.3. L'aide à la garde d'enfants pour parent isolé....15

1.2. Le financement par le FPSPP....16

1.2.1. Les contributions formation....17
1.2.2. L'utilisation des contributions....18
1.2.2.1. La contribution « professionnalisation »....18
1.2.2.2. La contribution « formation continue »....18
1.2.2.3. La contribution « CIF »....19
1.2.2.4. La contribution « 1 % CIF-CDD »....19
1.2.3. Les ressources du FPSPP....19
1.2.3.1. Les sommes destinées à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi....19
1.2.3.2. Les sommes destinées à la péréquation....20
1.2.3.3. Des pénalités....20
1.2.3.4. Cofinancement FSE....20
1.2.4. L'utilisation des ressources....21
1.2.4.1. Convention-cadre Etat-FPSPP....21
1.2.4.2. Faciliter la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi les plus exposés....21
1.2.4.3. Péréquation....22
1.2.4.4. Prélèvements de l'Etat....23

2. CARTOGRAPHIE DES FLUX FINANCIERS SUR LE TERRITOIRE....23

2.1. Au niveau national....23

2.1.1. Vue d'ensemble....23
2.1.2. Les actions financées par le FPSPP....26
2.1.2.1. Péréquation....26
2.1.2.2. Appels à projet....26
2.1.2.3. Conventions....27
2.1.3. Les actions financées par Pôle emploi....28
2.1.3.1. Rémunération....28
2.1.3.2. Frais pédagogiques et aides à la mobilité....30
2.1.4. Des transferts entre financeurs initiaux et finaux....31

2.2. Au niveau régional....32

[1] Les personnes sans emploi peuvent faciliter leur reclassement en effectuant des formations dont les Régions, l'Etat, et les partenaires sociaux sont les principaux financeurs. Ce public est, avec les jeunes, le principal bénéficiaire des politiques publiques de formation continue.

[2] Le financement de la formation des demandeurs d'emploi fait intervenir trois coûts de natures différentes :

- la rémunération du stagiaire durant la période de formation ;
- les coûts pédagogiques permettant de financer la formation à proprement parler ;
- les aides à la mobilité (frais de déplacement, de restauration, d'hébergement, de garde d'enfants).

[3] En effet, pendant la durée des formations financées par Pôle emploi, les Régions, les OPCA ou l'Etat, les demandeurs d'emploi perçoivent, à certaines conditions, une rémunération financée soit par le régime d'assurance chômage, soit par le régime public (Etat, Conseils régionaux) de rémunération relevant des Régions et de l'Etat, soit par Pôle emploi. Une des caractéristiques de la dépense de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi est que cette dépense est majoritairement consacrée à leur rémunération (57 %[1]). Les frais annexes (aides à la mobilité) ne représentent quant à eux moins de 3 % des dépenses engagées.

[4] Les principaux financeurs des coûts pédagogiques de la formation des demandeurs d'emploi sont les Régions. Les conseils régionaux, au niveau des territoires, développent leurs politiques de formation et animent la concertation des différents acteurs au travers du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF).

[5] Les Conseils régionaux financent :

- Le coût pédagogique des actions de formation (conventionnement ou projets individuels validés) ;
- dans le cadre du régime public (pour les stagiaires ne percevant pas l'ARE[2]), la rémunération (agrément)[3] ;
- la protection sociale des stagiaires non rémunérés[4] ;
- une partie des frais de transport et d'hébergement[5].

[6] Avec le nouveau projet de loi portant sur la décentralisation, l'Etat dispose de compétences de plus en plus limitées en matière de formation professionnelle des personnes privées d'emploi. Il exerce cependant aussi son pouvoir en contractualisant avec les régions les CPRDF, avec les partenaires sociaux l'accord financier sur le FPSPP, et avec les OPCA leurs conventions d'objectifs et de moyens.

[7] L'Europe, à son niveau, influence les politiques publiques de formation grâce à ses fonds structurels et ses programmes communautaires.

[8] La présente annexe se propose, dans un premier temps, de décrire l'ensemble des dispositifs financiers existant avant d'analyser, dans une seconde partie, les montants des flux associés sur les territoires.

---

[1] En 2010, selon le CNFPTLV.

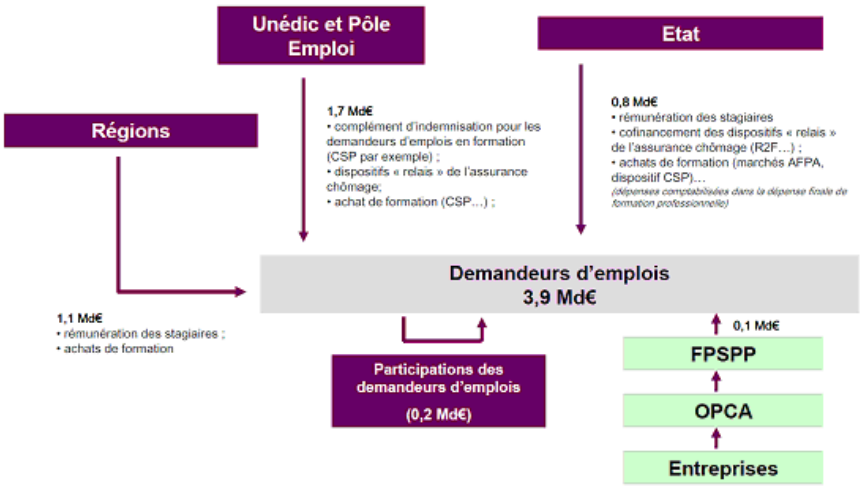
[2] Allocation d'aide au retour à l'emploi.

[3] Par le biais de l'agrément du stage, les Régions prennent en charge la rémunération des stagiaires demandeurs d'emploi non indemnisés. Le montant de la rémunération versée est fixé par décret. Les Régions peuvent définir des rémunérations supérieures à ce minimum réglementaire.

[4] Les cotisations de sécurité sociale d'un stagiaire rémunéré par la région ou non rémunéré sont intégralement prises en charge au même titre que le financement de l'action de formation (L. 6342-3 du code du travail).

[5] Les frais de transport supportés par les stagiaires qui reçoivent une rémunération d'une région pour les déplacements nécessités par le stage donnent lieu à un remboursement total ou partiel (L. 6341-9).

Schéma 1 : Le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.


Unédic et Pôle Emploi
Etat
Régions
1,7 Md€
• complément d'indemnisation pour les demandeurs d'emplois en formation (CSP par exemple) ;
• dispositifs « relais » de l'assurance chômage;
• achat de formation (CSP…) ;
0,8 Md€
• rémunération des stagiaires
• cofinancement des dispositifs « relais » de l'assurance chômage (R2F…) ;
• achats de formation (marchés AFPA, dispositif CSP)…
(dépenses comptabilisées dans la dépense fiscale de formation professionnelle)
Demandeurs d'emplois
3,9 Md€
1,1 Md€
• rémunération des stagiaires ;
• achats de formation
Participations des demandeurs d'emplois
(0,2 Md€)
0,1 Md€
FPSPP
OPCA
Entreprises

Source : Direction du budget. Chiffres 2010.

1. CARTOGRAPHIE DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

1.1. Les formations financées par la Région et Pôle emploi : deux statuts et des dispositifs variés

[9] Quelle que soit la situation des demandeurs d'emploi au regard des allocations chômage, leur statut est modifié lorsqu'ils entreprennent une formation. De demandeurs d'emploi, ils deviennent stagiaires de la formation professionnelle continue. Ils perçoivent alors, s'ils en remplissent les conditions, une rémunération de stage (AREF) en lieu et place de l'allocation chômage (ARE).

[10] Plusieurs rémunérations ont vocation à être versées selon le type de stage suivi ou la situation du stagiaire au regard de l'assurance chômage avant l'entrée en stage :

- si les demandeurs d'emploi ont exercé une activité pendant au moins six mois au cours des vingt-deux derniers mois, ils relèvent du régime d'assurance chômage qui leur donne accès à des formations pendant lesquelles ils percevront l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) ;
- s'ils n'ont pas (ou pas assez) de références de travail, ils pourront également suivre une formation rémunérée, à certaines conditions, mais dans le cadre du régime de solidarité (régime public de rémunération des stagiaires) financé par les Conseils régionaux et l'Etat ;
- enfin, s'ils n'ont pas accès à l'AREF et uniquement s'ils suivent certains types de formations, ils pourront percevoir la rémunération formation Pôle emploi (RFPE) équivalente au montant de la rémunération des stagiaires du régime public (652,02€/mois).

1.1.1. Les demandeurs d'emploi disposant de droits à l'assurance chômage

1.1.1.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation

[11] Tout demandeur d'emploi indemnisé au titre de l'ARE peut, sur prescription de Pôle emploi dans le cadre de son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), continuer de percevoir l'ARE (dite AREF) pendant la durée de sa formation, dans la limite de ses droits à indemnisation. L'AREF est versée que la formation soit conventionnée par Pôle emploi ou par la Région.

[12] En principe, les règles applicables à l'ARE s'appliquent également à l'AREF. Le montant brut de l'ARE est donc égal au montant brut de l'AREF[6]. Cependant, les cotisations de sécurité sociale sont financées par le régime d'assurance chômage dans le cas de l'AREF et ne sont pas prélevées sur le montant de cette dernière[7]. L'AREF est par ailleurs exclue de l'assiette de la CSG et de la CRDS.

1.1.1.2. La rémunération de fin de formation

[13] L'année 2011 a été marquée par la conclusion d'une nouvelle convention d'assurance chômage et l'instauration de la rémunération de fin de formation (R2F ex AFDEF) dont le montant est plafonné à 652,02 euros par mois.

[14] La R2F a vocation à prendre le relais de l'AREF lorsque l'intéressé n'a plus le droit à l'AREF et que sa formation n'est pas terminée. Elle est financée par l'Etat et les partenaires sociaux via le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)[8]. À cet effet, ces derniers ont conclu une convention à laquelle Pôle emploi, gestionnaire de la R2F, est associé.

[15] La R2F est versée aux seuls demandeurs d'emploi qui effectuent une formation leur permettant d'acquérir une qualification reconnue[9] et d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement (métiers « en tension[10] »). Ces deux conditions sont cumulatives. Dit différemment, un demandeur d'emploi entré dans une formation ne correspondant pas aux exigences de la R2F percevra l'AREF dans la limite des droits acquis et ne percevra plus de rémunération une fois ces derniers épuisés.

[16] Le montant de la R2F est en principe égal au dernier montant journalier de l'AREF perçu. Cependant, la R2F ne peut être supérieure au plafond de 652,02 € par mois.

1.1.2. Les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage

1.1.2.1. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par Pôle emploi

[17] Le demandeur d'emploi en formation, qui n'est pas ou plus indemnisé au jour de son inscription en formation, peut bénéficier de la part de Pôle emploi, sous certaines conditions, d'une rémunération pendant tout ou partie de la durée de sa formation.

---

[6] Toutefois, cette dernière ne peut être inférieure à 19,82 € par jour.

[7] En revanche, une participation au financement des retraites complémentaires est prélevée sur le montant brut de l'AREF.

[8] Sur le FPSPP voir le paragraphe 1.2 *infra*.

[9] Les formations concernées sont celles conduisant à une qualification :

- reconnue par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistrés au (RNCP) ;
- ou reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ;
- ou figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle.

[10] La liste des métiers en tension est établie par le préfet de région, sur proposition de Pôle emploi, après consultation du CRE. Exemples de métiers en tension : hôtellerie, restauration, BTP, services à la personne, paramédical.

[18] La rémunération du demandeur d'emploi dépend de sa situation personnelle et de la durée de la formation. Le barème de la RFPE est quasi identique[11] à celui de la rémunération publique de stage versée par les Conseils régionaux.

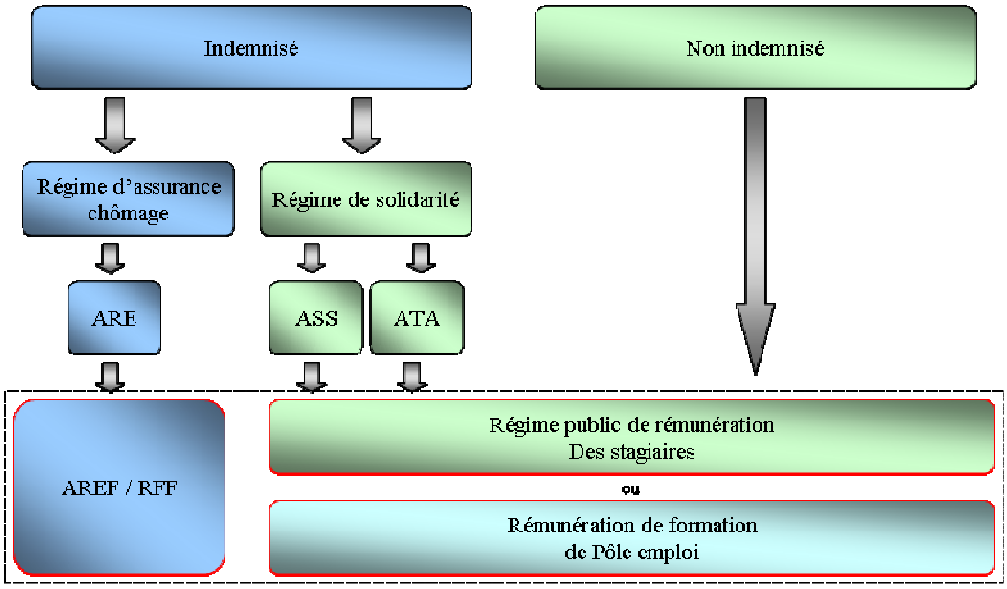
1.1.2.2. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par l'État ou la Région

[19] Pour effectuer un stage dans le cadre du régime public, les intéressés doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi. Ces stages permettent aux demandeurs d'emploi ne remplissant pas les conditions d'attribution de l'AREF de bénéficier d'une formation rémunérée.

[20] Le demandeur d'emploi peut suivre dans ce cadre des stages de préformation et de préparation à la vie professionnelle, d'adaptation, de promotion, de prévention, de conversion, d'acquisition, d'entretien et de perfectionnement des connaissances, de bilan de compétences. Les stages agréés peuvent comporter une période pratique en entreprise. Il peut s'agir d'un enseignement à distance.

[21] Pendant la formation, le montant de la rémunération versée par l'Agence de services et de paiement (ASP, nouvel établissement public administratif ayant repris les missions précédemment dévolues au CNASEA) varie en fonction de la situation du demandeur d'emploi au moment de l'entrée en stage.

Schéma 2 : Indemnisation des demandeurs d'emploi en formation



Source : IGAS, ASS : Allocation de solidarité spécifique, ATA : Allocation temporaire d'attente.

[11] Instruction Pôle emploi n°2009-305 du 8 décembre 2009 relative à la mise en œuvre des aides et mesures de Pôle emploi.

Tableau 1 : Barème de la rémunération publique de stage

	Situation du demandeur d'emploi	Rémunération mensuelle pour un stage à temps plein
Travailleur handicapé	Travailleur handicapé justifiant d'une période d'activité salariée antérieure d'au moins 6 mois sur une période de 12 mois ou d'au moins 12 mois sur une période 24 mois	Rémunération calculée sur la base de la moyenne des salaires perçus au cours des 6 ou 12 mois d'activité dans les limites d'un montant plancher de 652,02 € et d'un montant plafond de 1 932,52 €
	Travailleur handicapé ne justifiant pas de la condition d'activité salariée antérieure	652,02 €
Situation familiale	Personne veuve, divorcée, séparée, abandonnée ou célibataire assurant seule la charge d'au moins un enfant	652,02 €
	Femme seule en état de grossesse ayant effectué la déclaration et les examens prénataux prévus par la loi	
	Femme veuve, divorcée ou séparée judiciairement depuis moins de 3 ans	
	Mère de famille ayant eu 3 enfants au moins	
Activité antérieure	**Travailleur non salarié justifiant d'une activité salariée ou non salariée d'au moins un an dans les trois ans qui précèdent l'entrée en stage**	**708,59**

	Demandeur d'emploi justifiant d'une période d'activité salariée antérieure d'au moins 6 mois sur une période de 12 mois ou d'au moins 12 mois sur une période de 24 mois	**652,02 €**
Age	Primo demandeur d'emploi âgé de moins de 18 ans	130,34 €
	Primo demandeur d'emploi âgé de 18 à 20 ans	310,39 €
	Primo demandeur d'emploi âgé de 21 à 25 ans	339,35 €
	Primo demandeur d'emploi âgé de 26 ans et plus	401,09 €

Source : Décret n°88-368 du 15 avril 1988 modifié par le décret n°2002-1551 du 23 décembre 2002.

[22] À noter que les travailleurs handicapés indemnisés en ARE qui suivent une formation ont un droit d'option entre le régime conventionnel et le régime public de rémunération des stagiaires, si le financeur de l'action de formation agrée le stage au titre de la rémunération (la majorité des stages Région sont agréés au titre de la rémunération). Dans ce cas, ils retrouvent l'intégralité de leurs droits ARE à l'issue de la formation. De même, si le financeur des coûts pédagogiques est Pôle emploi, le stagiaire dispose d'un droit d'option entre l'AREF et la RFPE.

Tableau 2 : Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle selon le financeur avec projet de formation validé dans le PPAE

<table>
<tr><td></td><td colspan="2">POLE EMPLOI</td><td>ETAT</td><td>Conseil REGIONAL</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>(AFPR) / (POE)</td><td>Actions de Formation conventionnées par Pôle emploi (HAFC) ou Aide Individuelle à la Formation (AIF)</td><td>Formations Etat agréées au titre de la rémunération des stagiaires</td><td>Formations Conseil Régional agréées au titre de la rémunération des stagiaires</td><td>Autofinancement / DIF Portable</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Demandeur d’emploi indemnisé en ARE par Pôle emploi ou leur ex-employeur public</td><td colspan="5">AREF (Allocation de Retour à l’Emploi Formation) versée par Pôle emploi <u>dans la limite des droits ARE</u>.

Si les droits ARE ne couvrent pas toute la durée de la formation, le DE peut être indemnisé :
• en R2F (Rémunération de fin de formation) jusqu'au terme de la formation <u>si la formation est éligible</u> (formation qualifiante et permettant d’accéder à un métier figurant sur l’arrêté préfectoral du lieu de formation ou du lieu de prescription de la formation)
• si la formation n’est pas éligible à la R2F, en allocation de solidarité spécifique formation (ASSF) jusqu'au terme de la formation <u>s'il satisfait aux conditions d'admission de l'ASS (Allocation Spécifique de Solidarité)</u></td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>si ni la RFF, ni l’ASSF ne sont possibles, en rémunération Conseil Régional (montants identiques à la rémunération 6e partie, livre 3e, titre 4 du code du travail) : Relais Région</td><td></td></tr>
<tr><td>Formulaires à compléter</td><td>Convention AFPR ou POE
Le formulaire vaut AIS.</td><td>AIS (Attestation d’Inscription à un Stage) ou AIF + si besoin R2F à compléter</td><td>AIS + si besoin R2F à compléter</td><td>AIS + si besoin R2F à compléter
Si besoin du Relais Région, le dossier sera remis au DE par l’OF.
La demande doit être transmise à la Région par l’OF au plus tard 1 mois après la date de fin de droits</td><td>AIS + si besoin R2F à compléter</td></tr>
<tr><td>Demandeur d’emploi non Indemnisé, ou bénéficiaire de l’ASS ou de l’ATA</td><td colspan="2">Rémunération Formation Pôle emploi (RFPE) versée par Pôle emploi pendant toute la durée de la formation

Si intensité horaire hebdo< 30H : rémunération au prorata du temps de présence.

La RFPE est d'un montant identique à celui prévu à la 6e partie, livre 3e, titre 4 du code du travail.</td><td>Rémunération RPS versée pendant toute la durée de la formation :

- Par l’ASP pour les DE non indemnisés et les travailleurs handicapés

- Par Pôle emploi pour les DE bénéficiaires de l’ASS ou de l’ATA

Montants : 6e partie, livre 3e, titre 4 du code du travail</td><td>Rémunération Publique de Stage (RPS) versée par l’ASP pendant toute la durée de la formation :

Montants : 6e partie, livre 3e, titre 4 du code du travail</td><td>- Pas de rémunération pour les demandeurs non indemnisés ou en ATA

- Maintien de l’ASS pour les demandeurs en ASS si la participation à la formation constitue une démarche active de recherche d’emploi : : le demandeur d’emploi doit alors être maintenu en catégorie 1 – indiquer son entrée en formation en conclusion d’entretien</td></tr>
</table>

Formulaires à compléter	Formulaire RFPE à compléter	Formulaires AIS et RFPE à compléter	Le formulaire de demande de rémunération (RPS) est remis par l'organisme au DE au plus tard le premier jour de la formation	Le formulaire de demande de rémunération (RPS) est remis par l'organisme au DE au plus tard le premier jour de la formation	

Source : Pôle emploi.

1.1.3. Les aides à la mobilité

1.1.3.1. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par Pôle emploi

[23] Pôle emploi peut financer une aide aux frais de transport, de repas et d'hébergement restant à la charge d'un demandeur d'emploi inscrit qui, dans le cadre de son PPAE, suit une formation financée par Pôle emploi : AFPR (Action de formation préalable au recrutement), une POE (Préparation opérationnelle à l'emploi), une AFC (Action de formation conventionnée) ou une AIF (Aide individuelle à la formation). Cette aide est l'AFAF : aide aux frais associés à la formation.

[24] Peuvent prétendre à l'Afaf, les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui suivent une formation financée par Pôle emploi :

- indemnisés ou non,
- ou bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisé (CRP), d'un contrat de transition professionnelle (CTP) ou d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

[25] Les frais de transport sont pris en charge de manière forfaitaire au-delà de 60 km par jour pour 0,20 €/km. De même, l'indemnisation des frais de repas est forfaitaire et se monte à 6 €/jour. Les frais d'hébergement suivent quant à eux une logique indemnitaire mais sont plafonnés à 30 €/nuit. Au total, le remboursement des différents frais ne peut excéder 665 € par mois ou 2 500 € pour toute la durée de la formation.

[26] Le barème de cette aide est plus avantageux que celui du régime public, et assure une prise en charge partielle des frais de restauration. Toutefois, les Conseils régionaux ont la faculté d'adapter le barème du régime public à la hausse.

1.1.3.2. Les demandeurs d'emploi en stages agréés par l'État ou la Région

[27] Les stagiaires effectuant un stage du régime public peuvent bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle de leurs frais de transport ou d'hébergement, soit par l'Etat, soit par la Région. La prise en charge de ces frais est fonction du régime de rémunération auquel appartient le stagiaire.

[28] Contrairement à ce qui existe dans le régime conventionnel avec l'AFAF, il n'existe pas de remboursement des frais de repas. Il en va de même pour la garde d'enfants.

[29] Deux régimes de prise en charge des frais de transport et d'hébergement existent :

- le régime de l'indemnité forfaitaire des frais de transport et d'hébergement ;
- celui du remboursement des frais de transport.

[30] Ces deux régimes sont à relier aux deux grandes catégories de stagiaires bénéficiant de la rémunération publique de stage :

- ceux rémunérés selon l'âge qui relèvent de l'indemnité forfaitaire des frais de transport et d'hébergement ;

- ceux rémunérés selon le salaire antérieur qui dépendent du régime de remboursement des frais de transport ;

[31] Les frais de repas ne donnent lieu à aucune prise en charge.

[32] D'une manière générale, les Conseils régionaux accordent des subventions spécifiques pour des actions particulières en marge de la formation, notamment les subventions à l'AFPA pour la mise en œuvre de prestations de logement et de restauration ou pour des actions d'ingénierie.

Tableau 3 : Barème de prise en charge des frais annexes par les régions

Stagiaires rémunérés	Age du stagiaire	Distance domicile lieu de formation	Indemnité mensuelle				Textes de référence
			Transport seul	Transport si hébergement	Hébergement seul	Plafond	
Au forfait selon l'âge	<18ans	<15km	-	-	37,20 €	37,20 €	Décret n°83-670
		15-50km	32,93 €	13,95 €	37,20 €	51,15 €	
		>50km	32,93 €	24,85 €	37,20 €	62,05 €	
	>18ans	<15km	-	-	-	-	
		15-50km	32,93 €	-	-	-	
		>50km	32,93 €	-	81,41 €		
Au taux de 652,02 €	Sans effet	<15km	-	-	-	-	Décret n°93-994
		15-50km	32,93 €	-	-	-	
		50km-250km	32,93 €	-	81,41 €		
		>250km	53,36 €	-	101,84 €		
Selon un autre taux forfaitaire ou le salaire antérieur	<18ans	>25km	justificatifs	-	-	-	6ème partie, livre III,
	>18ans			-	-	-	

Source : legifrance.gouv.fr

1.1.3.3. L'aide à la garde d'enfants pour parent isolé

[33] Le demandeur d'emploi, parent isolé de jeunes enfants, qui reprend un emploi ou engage une formation[12], peut bénéficier, sous certaines conditions, de la part de Pôle emploi, d'une aide à la garde d'enfants : l'AGEPI[13] (aide à la garde d'enfants pour parent isolé).

[34] L'Agepi est versée une seule fois[14] et son montant dépend à la fois du nombre d'enfants et du temps de travail ou de formation selon le barème suivant.

[12] Y compris à distance, d'une durée d'au moins 40 heures.

[13] Cette aide peut également être attribuée aux personnes non inscrites comme demandeur d'emploi qui reprennent une activité dans le cadre d'un contrat d'avenir.

[14] L'AGEPI est versée par Pôle emploi à réception de l'attestation de l'entrée en stage ou de la copie du contrat de travail ou du 1er bulletin de paie. L'aide ne peut être accordée qu'une seule fois pendant une période de 12 mois à partir de la date de reprise d'emploi ou d'entrée en formation.

Tableau 4 : Barème de l'AGEPI

Durée de travail ou de formation	Montant de l'AGEPI
Entre 15 et 35 heures par semaine	400,00 € + 60,00 € par enfant supplémentaire dans la limite de 520,00 €
Inférieure à 15 heures par semaine ou 64 heures par mois	170,00 € pour un enfant
	195,00 € pour 2 enfants
	220,00 € pour 3 enfants et plus

Source : Instruction Pôle emploi n°2009-305 du 8 décembre 2009 : AGEPI.

[35] L'AGEPI s'adresse en particulier aux demandeurs d'emploi non indemnisés au titre de l'assurance chômage. Le bénéfice de l'Agepi est en effet ouvert au demandeur d'emploi qui reprend un emploi ou engage une formation dans le cadre de son projet personnalisé d'accès à l'emploi et remplit les conditions suivantes :

- être bénéficiaire d'un revenu minimum (RSA, ASS, AAH, ATA) ;
- ou être bénéficiaire de l'allocation spécifique de reclassement (ASR) ou de l'allocation de transition professionnelle (ATR) ;
- ou ne pas être indemnisé par le régime d'assurance chômage ;
- et élever seul un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans dont il a la charge et la garde.

1.2. Le financement par le FPSPP

[36] Suite à la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, les entreprises sont tenues de verser au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui s'est substitué au Fonds unique de péréquation (Fup) et dont les modalités de fonctionnement et d'intervention sont fixées par le décret n°2010-155 en date du 19 février 2010, une contribution correspondant à un pourcentage de la participation des employeurs.

[37] Il s'agit de financer des actions visant à la qualification (ou la requalification) des salariés et des demandeurs d'emploi dont les faibles qualifications ou les carences en compétences fragilisent leur maintien dans l'emploi ou leur réinsertion professionnelle. Le pourcentage est fixé annuellement par arrêté ministériel, sur proposition des organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel.

[38] Le FPSPP doit recevoir, selon la loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 % (alors que le FUP ne recevait que 5 % à 10 % des seuls fonds appelés au titre de la professionnalisation). Les 13 % (valeur en vigueur en 2013) s'appliquent à l'ensemble de l'obligation de financement. Ils ne sont pas censés être une cotisation supplémentaire mais un prélèvement sur les sommes déjà collectées.

[39] Comme les sommes versées pour la professionnalisation et le Cif transitent nécessairement par un Opca ou un OPACIF, ce sont ces derniers qui reversent directement au FPSPP. En revanche, les sommes versées pour le plan de formation (0,9 %) n'étant pas nécessairement « mutualisées » via un Opca, le versement au bénéfice du FPSPP doit figurer dans la déclaration 24-83 sur la participation des employeurs d'au moins 10 salariés au développement de la formation professionnelle continue.

1.2.1. Les contributions formation

[40] Les contributions formation sont une participation au financement de la formation professionnelle versée par les entreprises aux OPCA dont elles dépendent. Le taux de ces contributions varie selon l'effectif et est appliqué à la masse salariale brute de l'entreprise.

[41] Le calcul de la participation se fait en appliquant le taux correspondant à l'effectif de l'entreprise à la masse salariale annuelle brute soumise à cotisations de sécurité sociale (indiqué sur la DADS):

[42] Pour les entreprises de moins de 10 salariés, le taux global est de 0,55 % de la masse salariale. Ce dernier se décompose en deux contributions :

- 0,15 point pour le financement de la professionnalisation ;
- 0,40 point affecté à la formation continue.

[43] Le taux global des entreprises de 10 à 19 salariés s'établit à 1,05 % de la masse salariale et se décompose en deux contributions :

- 0,15 pour le financement de la professionnalisation ;
- 0,90 affectée à la formation continue.

[44] Enfin, pour les entreprises de 20 salariés et plus, le taux global est de 1,60 % de la masse salariale et se décompose en trois contributions :

- 0,50 pour le financement de la professionnalisation ;
- 0,90 affectée à la formation continue ;
- 0,20 versée à l'OPACIF pour le financement du CIF.

[45] Par ailleurs, quel que soit son effectif, si l'entreprise emploie des salariés en contrat à durée déterminée, elle est redevable d'une contribution de 1 % calculée sur les rémunérations versées dans le cadre des CDD concernés. La somme correspondante doit être versée à un organisme collecteur agréé au titre du CIF.

Graphique 1 : Taux de participation financière des entreprises à la formation professionnelle continue selon la taille de l'entreprise

Note : le taux de participation financière est le rapport entre dépenses de formation professionnelle et masse salariale. Le taux de participation financière sur l'exercice n prend en compte les dépenses directes effectuées sur l'année n et les cotisations versées aux Opca au début de l'année n+1 au titre de l'année n. Par rapport au tableau 2, la participation financière n'intègre pas les lignes apprentissage, autres et investissement, soit 9 % de la dépense des entreprises.

Ces taux ont été recalculés suite au changement de mode de calcul des pondérations servant au calcul des dépenses directes des entreprises (à partir des formulaires 24-83).

* Le taux de participation financière des entreprises de 2 000 salariés ou plus varie assez fortement d'une année à l'autre car il y a peu d'entreprises dans cette catégorie et les données annuelles peuvent être affectées de fluctuations ponctuelles, liées notamment à la mise en œuvre de politiques spécifiques dans certaines grandes entreprises.

Champ : France entière.

Source : Annexe au PLF pour 2013.

1.2.2. L'utilisation des contributions

[46] Les contributions qui composent la participation des entreprises ont toutes une affectation précise définie par le Code du travail.

1.2.2.1. La contribution « professionnalisation »

[47] Collectée et gérée par les OPCA, la contribution « professionnalisation » est affectée au financement :

- des contrat et périodes de professionnalisation ;
- des DIF mobilisés dans le cadre d'une période de professionnalisation ;
- du FPSPP.

1.2.2.2. La contribution « formation continue »

La contribution « formation continue » gérée par les OPCA

[48] La part obligatoirement collectée par l'OPCA (0,40 point pour les entreprises de moins de 10 salariés, 0,279 point pour les autres) finance :

- les formations réalisées dans le cadre du plan de formation de l'entreprise et du DIF ;
- les actions collectives ;

- des actions d'information menées par l'OPCA sur ces dispositifs ;
- le FPSPP à hauteur de 0,054 point ;
- la contribution de l'OPCA au FPSPP non couverte par la contribution additionnelle de 0,054 point.

La contribution « formation continue » gérée directement par l'entreprise

[49] Les entreprises de 10 salariés et plus peuvent gérer elles-mêmes la différence entre leur contribution légale obligatoire (0,90 %) et les obligations conventionnelles (0,279 %) versées à l'OPCA.

[50] Sur ce budget, elles peuvent imputer :

- les dépenses de formations suivies par leurs salariés (achat de formation, coûts des formations internes, frais annexes...) ;
- les rémunérations brutes chargées des salariés en formation.

1.2.2.3. La contribution « CIF »

[51] Due par les entreprises de 20 salariés et plus, la contribution « CIF» (0,20 %) est versée à l'OPACIF pour le financement des congés individuels de formation, congés de bilans de compétences, congés pour validation des acquis de l'expérience (VAE) et congés examen dont peuvent bénéficier les salariés en contrat à durée indéterminée quel que soit l'effectif de leur entreprise.

1.2.2.4. La contribution « 1 % CIF-CDD »

[52] L'OPACIF collecte en outre le « 1 % CIF-CDD » dû par toute entreprise – quel que soit son effectif – qui emploie des salariés en CDD. Cette contribution est affectée au financement du CIF-CDD, des congés de bilan de compétences et de VAE dont peuvent bénéficier les anciens titulaires de CDD mais également du DIF auquel les salariés en CDD ont accès dans des conditions particulières.

1.2.3. Les ressources du FPSPP

[53] Le FPSPP intervient comme organisme gestionnaire assurant la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi les plus fragilisés à l'égard de l'emploi. Ses ressources émanent d'un prélèvement sur les contributions des entreprises au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du DIF, du CIF.

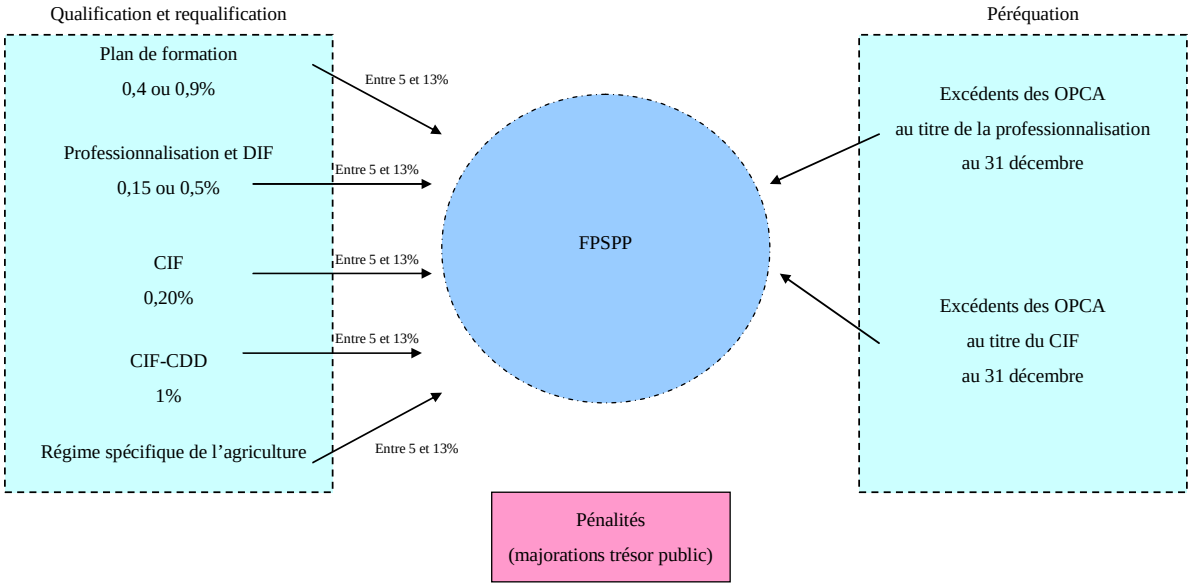
[54] La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie n'a pas modifié les taux des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle continue. En revanche, la création du FPSPP modifie les obligations de versement des entreprises, notamment des entreprises de 10 salariés et plus au titre du budget formation.

[55] Pour mener à bien ses missions, le FPSPP contractualise l'affectation de ses ressources avec l'Etat par une convention cadre.

1.2.3.1. Les sommes destinées à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi

[56] Elles représentent les sommes correspondant à un pourcentage de la participation dont doivent s'acquitter tous les employeurs au titre de la formation professionnelle continue. Ce pourcentage fixé annuellement par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés est compris entre 5 % et 13 %. Pour 2013, le taux en vigueur a été fixé à 13 %.

Schéma 3 : Les ressources du FPSPP



Source : IGAS.

1.2.3.2. Les sommes destinées à la péréquation

[57] Les sommes dont disposent les organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la professionnalisation et du CIF au 31 décembre de chaque année, en tant qu'elles excèdent le tiers de leurs charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos selon les règles du plan comptable applicable aux organismes collecteurs paritaires agréés, sont versées au FPSPP.

[58] Pour bénéficier de ces sommes, les OPCA doivent vérifier les deux conditions suivantes :

- affecter au moins 50 % des fonds recueillis au titre de la professionnalisation. Cette affectation s'entend déduction faite de la part des fonds versés au FPSPP au titre des contrats de professionnalisation et des périodes de professionnalisation visant des qualifications enregistrées au RNCP, celles définies par une Commission Paritaire Nationale pour l'Emploi (CPNE), et celles ouvrant doit à un certificat de qualification professionnelle ;
- les fonds recueillis au titre de la professionnalisation par l'OPCA, déduction faite de la part versée au FPSPP, sont insuffisants pour assurer la prise en charge de la professionnalisation et du droit individuel à la formation.

1.2.3.3. Des pénalités

[59] En dernier lieu, le FPSPP reçoit le montant de la différence entre les dépenses justifiées par l'employeur au titre de la professionnalisation et sa participation due à ce titre lorsqu'elle a été majorée pour insuffisance de versement, aussi bien dans les entreprises de moins de 10 salariés que dans celles de 10 salariés et plus.

1.2.3.4. Cofinancement FSE

[60] Le FPSPP est habilité à gérer des crédits FSE en qualité d'organisme intermédiaire pour l'ensemble du territoire métropolitain. Les OPCA peuvent ainsi solliciter des cofinancements communautaires au travers des appels à projets publiés. A noter que les OPCA peuvent également conclure directement des conventions bilatérales avec les services gestionnaires du FSE (DGEFP ou préfet de région). Dans ce cas, le cofinancement ne peut être accordé que pour des actions non couvertes par les appels à projet nationaux du FPSPP.

1.2.4. L'utilisation des ressources

1.2.4.1. Convention-cadre Etat-FPSPP

[61] L'affectation des ressources du fonds est déterminée par un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel, qui reçoivent et prennent en compte, dans les conditions fixées par décret, l'avis des autres organisations syndicales d'employeurs ou de salariés signataires de l'accord constitutif d'un OPCA.

[62] Cet accord donne ensuite lieu à une convention-cadre conclue entre l'Etat et le Fonds. Cette convention-cadre peut prévoir une participation de l'Etat au financement des actions de formation destinées à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi. La convention cadre est établie annuellement et définit les modalités de contractualisation entre le FPSPP et :

- les OPCA et OPACIF ;
- les Conseils régionaux ;
- Pôle emploi.

[63] Un comité composé des signataires de la convention cadre assure le suivi et l'emploi des ressources du fonds et en évalue l'impact. Cette évaluation est rendue publique chaque année.

1.2.4.2. Faciliter la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi les plus exposés

Quatre axes au titre de la qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi pour la période 2010-2012

[64] Les ressources du FPSPP permettent de contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, au bénéfice de publics dont les caractéristiques sont déterminées par la convention-cadre avec l'Etat et le FPSPP.

[65] La répartition des fonds destinés au financement des actions de formation est réalisée après appel à projets auprès des OPCA agréés au titre de la professionnalisation ou du CIF, des Conseils régionaux ou de Pôle emploi.

[66] Les décisions sont prises par le conseil d'administration de l'association gestionnaire du FPSPP, après examen de demandes présentées par les porteurs de projets devant une commission *ad hoc* composée d'administrateurs du Fonds à laquelle est invitée à participer le commissaire du gouvernement.

[67] Le Fonds rend public sur son site internet le contenu de l'appel à projet ainsi que les décisions de répartition prises par le conseil d'administration.

[68] La convention portant sur la période 2010-2012 fixe quatre axes d'action prioritaires :

- faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification et requalification des salariés. Les publics concernés par cet axe sont :
  - les salariés les plus exposés au risque de rupture de leur parcours professionnel ;
  - les salariés de qualification niveau V ou *infra* ;
- financer l'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Cet axe se met en œuvre à travers les outils suivants :

  - la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) ;
  - des formations destinées à répondre à des besoins identifiés par une branche professionnelle ;
  - des formations engagées dans le cadre d'un contrat de transition professionnelle ou d'une convention de reclassement personnalisée ;
  - des contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi et notamment les bénéficiaires de minima sociaux ;
- financer les formations permettant l'acquisition d'un socle de compétences et de connaissances ;
- financer les projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels.

Trois axes stratégiques pour 2013-2015

[69] Pour les trois ans qui viennent, le FPSPP se donne pour mission de « *favoriser l'accès à l'emploi des jeunes* » (par le contrat de professionnalisation et la préparation opérationnelle à l'emploi), de « *renforcer le maintien et l'évolution dans l'emploi des salariés les plus fragiles* » (lutte contre l'illettrisme, articulation de la période de professionnalisation et du DIF pour des formations certifiantes, formations en période de chômage partiel), et de « *sécuriser les salariés et les demandeurs d'emploi confrontés aux mutations économiques et dans le cadre des transitions et reconversions professionnelles* » (CIF-CDI, CIF-CDD, congé de VAE, DIF portable, CSP, développement des CQPI/certificats de qualification professionnelle interbranches…).

[70] Les partenaires sociaux réaffirment leur volonté de disposer chaque année des ressources fixées dans la convention comme le prévoit le Code du travail. Cette disposition a vocation à protéger le FPSPP contre tout prélèvement unilatéral de l'État.

1.2.4.3. Péréquation

[71] Les sommes versées au FPSPP servent également à assurer la péréquation des fonds par les versements complémentaires des OPCA au titre de la professionnalisation et du CIF pour le financement d'actions de professionnalisation et du CIF.

[72] La péréquation des fonds a pour objet d'opérer des transferts de disponibilités aux organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation afin de permettre la prise en charge de formations excédant les ressources de l'organisme collecteur.

[73] Sont concernées les actions de formation suivantes :

- contrat de professionnalisation ;
- période de professionnalisation visant des qualifications inscrites au RNCP ou ouvrant droit à un Certificat de Qualification Professionnelle (CQP) d'une durée au moins égale à 150 heures ;
- CIF ;
- portabilité du DIF.

[74] Le FPSPP procède à l'attribution d'une enveloppe de fonds réservés au profit d'organismes collecteurs agréés au titre de la professionnalisation et du CIF sur la base de prévisions d'activité démontrant une insuffisance de couverture. Les prévisions d'activité détaillent les besoins d'engagements nouveaux et anciens. L'attribution tient compte de la moyenne d'annulation des engagements constatés au cours des trois dernières années et exclut du besoin de couverture les engagements anciens de plus de trois ans.

[75] Le FPSPP procède au versement de ces fonds réservés sur justification d'un besoin constaté de trésorerie.

1.2.4.4. Prélèvements de l'Etat

[76] En 2011, une ponction de 300 millions d'euros a été effectuée sur les fonds du FPSPP. Cette somme a été affectée de la manière suivante :

- 50 M€ à l'AFPA ;
- 126 M€ à l'Agence de service de paiement (ASP) pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits (dépense jusque là assurée par l'Etat) ;
- 124 M€ à Pôle emploi ;
  - 50 M€ pour les dépenses d'accompagnement et de formation des conventions de reclassement personnalisé (CRP) ;
  - 74 M€ pour l'aide à l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation ;

[77] En 2012, une nouvelle somme de 300 M€ a été prélevée par l'Etat sur les fonds du FPSPP :

- 75 M€ à l'AFPA ;
- 200 M€ à l'ASP ;
- 25 M€ à Pôle emploi pour le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF devenu R2F en 2011).

[78] Le préambule de la convention cadre conclut entre l'Etat et le FPSSP pour la période 2013-2015 précise l'engagement de l'Etat à ce que le fonds paritaire puisse disposer chaque année de l'intégralité de ses ressources afin de pouvoir assurer pleinement les missions qui lui sont confiées.

2. CARTOGRAPHIE DES FLUX FINANCIERS SUR LE TERRITOIRE

2.1. Au niveau national

2.1.1. Vue d'ensemble

[79] Les données présentées ci-dessous sont issues, sauf mention contraire, des travaux réalisés par le CNFPTLV. Ces travaux se fondent sur les tableaux financiers des CPRDF relatifs à l'année 2010 des 22 régions métropolitaines.

Encadré : précautions méthodologiques

D'un point de vue méthodologique, plusieurs précautions doivent être prises.

Financeurs et natures de dépenses :
Les chiffres du CNFPTLV ne rendent pas compte de la réorientation d'une partie des fonds mutualisés de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi décidée par la loi du 24 novembre 2009. Celle-ci s'est concrétisée par la création du FPSPP[15], la mise en place de la POE et la participation des OPCA aux actions de formation des licenciés économiques (CRP/CTP-CSP). Aussi, la mission présente plus loin des données relatives aux actions du fonds paritaire. Les états statistiques et financiers de 2009 et 2010 ne distinguent pas les CRP-CTP-POE des contrats de professionnalisation mêlant ainsi demandeurs d'emploi et actifs occupés. Pour l'exercice 2012, la distinction sera vraisemblablement possible et disponible en 2013. Toutefois, même en 2013, la dépense des OPCA en faveur des demandeurs d'emploi ne pourra pas être ventilée par région.

Par ailleurs, les financeurs ne sont pas toujours à même de distinguer les dépenses relatives aux types de formations (pré-qualifiantes, qualifiantes et de professionnalisation / insertion sociale et professionnelle).

Les données ne recensent pas les actions des Conseils généraux alors que ces derniers versent le RSA et peuvent financer des actions de formation à destination de ces publics. Aussi, les tableaux financiers ne recensent pas les actions des Conseils généraux à l'exception de l'aide qu'ils apportent aux Missions locales.

Les dépenses :
Les dépenses présentées correspondent aux dépenses mandatées par les financeurs finaux et non aux dépenses engagées : elles intègrent donc les régularisations et les reports.

Les dépenses de rémunération incluent les aides aux entreprises et les dépenses fiscales ; ces dernières n'étant rattachables ni à des coûts pédagogiques ni à des frais annexes.

Données physiques :
Le CNFPTLV calcule des indicateurs physico-financiers en rapportant les dépenses mandatées au nombre de demandeurs d'emploi ou au nombre de formations.
Dans le premier cas, il ne s'agit pas d'une dépense par demandeur d'emploi formé mais seulement par demandeur d'emploi. Il convient donc d'interpréter ce ratio avec prudence. Ce dernier s'apparente ainsi plus à un taux d'effort global qu'à un coût ou à un investissement par demandeur d'emploi.

Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi est estimé à partir de l'enquête emploi de l'INSEE et des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de Pôle emploi. Le ratio compare donc un flux (coûts des formations) à un stock.

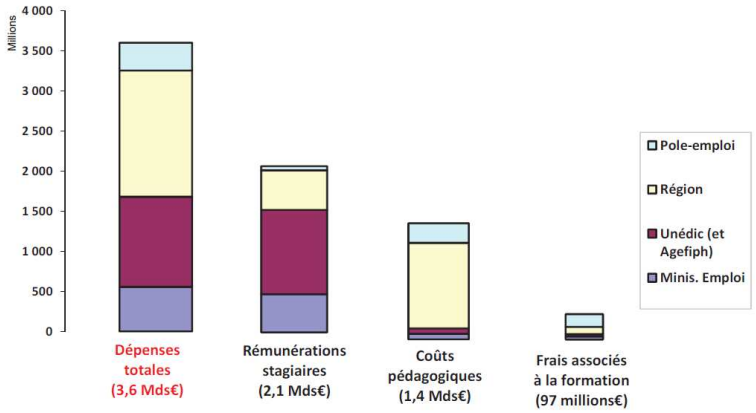
Dans le second cas, la dépense par action de formation se fonde sur un recensement du nombre de formations issu de la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (BREST) de la DARES. Le ratio compare ainsi un montant mandaté au nombre de formations (flux du nombre d'entrées en formation).

[15] Les premiers montant significatifs apparaissent fin 2010 et ne sont donc pas visibles dans les tableaux financiers qui n'ont pas pu recenser convenablement la dépense.

Graphique 2 : Répartition des dépenses en faveur des demandeurs d'emploi selon le financeur et la nature de la dépense

dépenses en millions d'euros

Financeur / Dépenses	Frais pédagogiques	Transport, hébergement, restauration et accompagnement	Rémunération et protection sociale des stagiaires	Total
Etat	69	12	474	555
	4,8%	12,4%	23,0%	15,4%
Partenaires sociaux	69	9	1 047	1 125
	4,8%	9,3%	50,7%	31,2%
Région	1 057	27	492	1 576
	73,5%	28,0%	23,8%	43,7%
Pôle emploi	244	49	53	345
	16,9%	50,3%	2,5%	9,6%
Total	**1 438**	**97**	**2 066**	**3 602**
	39,9%	**2,7%**	**57,4%**	**100%**



Source : CNFPTLV à partir des tableaux financiers des PRDF/CPRDF. Les coûts pédagogiques afférents à la catégorie « Unedic-Agefiph » correspondent à des dépenses de l'Agefiph seule.

[80] Sur les 6,6 Mds€ de dépense de formation professionnelle continue des politiques publiques recensées par le CNFPTLV, 3,6 Mds€ bénéficient aux demandeurs d'emploi. Les financements sont apportés par les Conseils régionaux (44 %), le ministère de l'Emploi (15 %), Pôle emploi (10 %) et l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) et l'Unédic (31 %). Pôle emploi étant financé en partie par l'Etat et par l'Unédic, le CNFPTLV décide de distinguer les trois acteurs et rattache la rémunération versée au titre de l'assurance chômage aux dépenses de l'Unédic.

[81] A l'exception de l'Unédic qui n'intervient que pour les rémunérations, tous les acteurs participent à l'achat de formation, à la rémunération et à la prise en charge d'une partie des frais annexes (aides à la mobilité). Les Régions financent trois-quarts (73 %) des coûts pédagogiques totaux (1,4 Mds) et les partenaires sociaux (hors Pôle emploi) prennent en charge la moitié (51 %) de l'ensemble des rémunérations (2,1 Mds€). Pôle emploi quant à lui prend en charge 17 % des coûts pédagogiques et 3 % des rémunérations.

[82] Une des caractéristiques de la dépense de formation professionnelle des demandeurs d'emploi est que cette dépense est majoritairement consacrée à leur rémunération (57 %). Les frais annexes (aides à la mobilité) ne représentent quant à eux que moins de 3 % des dépenses mandatées.

[83] À noter que l'annexe formation professionnelle au PLF 2013 présente des montants substantiellement différents en matière de dépenses relatives à l'année 2010. En effet, le total des dépenses à destination des demandeurs d'emploi, selon ce document, s'établit à 3,9 Mds€ et attribue 0,8 Mds€ de dépenses à l'Etat, là où le CNFPTLV affiche 0,6 Mds€. L'écart provient majoritairement du montant de subventions à l'AFPA et aux autres organismes de formation.

Tableau 5 : Dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire en 2010

	Apprentis	**Jeunes en insertion**	**Demandeurs d'emploi**	**Actifs occupés du privé**	**Agents publics**	**Total**
Entreprises	1,12	1,06	**0,07**	10,89	-	**13,14**
Etat	2,27	0,76	**0,84**	0,87	2,92	**7,66**
Régions	2,08	0,84	**1,11**	0,42	0,19	**4,64**
Autres collectivités	0,04	-	-	0,01	2,41	**2,46**
Autres administrations (Unédic, Pôle emploi)	0,11	-	**1,68**	0,03	0,66	**2,48**
Ménages	0,21	-	**0,24**	0,68	-	**1,13**
Total	**5,83**	**2,66**	**3,94**	**12,90**	**6,18**	**31,51**

Source : Annexe formation professionnelle au PLF 2013.

2.1.2. Les actions financées par le FPSPP

2.1.2.1. Péréquation

[84] Au total sur les trois années 2010, 2011 et 2012, le FPSPP a versé 851 M€ aux OPCA au titre de la péréquation dont 357 M€ en 2011 et 230 M€ en 2012. Ces sommes sont utilisées à 85 % pour financer des contrats de professionnalisation[16], le solde étant utilisé pour financer des périodes de professionnalisation éligibles à la péréquation et des DIF portables.

[85] La péréquation est un mécanisme financier qui ne permet pas, tel qu'il est conçu, de flécher le bénéficiaire final.

[86] Intervenant sur des situations de trésorerie, le FPSPP n'a pas de vision fine des contrats de professionnalisation pris en charge. Il est simplement possible de dire qu'au niveau national son intervention permet de refinancer environ le quart des contrats de professionnalisation. En revanche, le fonds a une connaissance du profil des bénéficiaires de la totalité des contrats de professionnalisation à travers les enquêtes diligentées chaque mois auprès des OPCA.

2.1.2.2. Appels à projet

[87] Pour chaque projet, le FPSPP contractualise avec les OPCA et les OPACIF sur la base d'une convention décrivant précisément les droits et obligations de chacune des parties.

[88] Plusieurs projets ont concerné directement les demandeurs d'emploi en 2011 et en 2012 :

- CRP – CTP et CSP ;
- POE individuelle et collective ;
- CIF CDD.

[89] Le FPSPP ne dispose pas de données sur le devenir des stagiaires. Cependant, il ressort des enquêtes AGEFOS et OPCALIA que plus de 60 % des participants bénéficiaires de formation sont en emploi 6 mois après la fin de leur formation.

[16] Soit sur 3 ans, 106 387 contrats de professionnalisation.

Tableau 6 : Suivi des engagements 2010 et 2011

	Engagements / conventions Part FPSPP	Engagements Retenu après CSF	Reprises des engagements non utilisés	Montant total payé au 31.12.2011	Montant total payé en 2012 (charges à payer)	Restant à Payer Part FPSPP Provision au 31/12/11
Périodes de PRO	21 945 358	13 373 602	8 571 757	2 645 256	1 513 318	9 215 028
CRP-CTP	41 121 594	41 082 260	39 334	10 618 206	8 574 364	21 889 690
CRP DOM	2 175 805	2 175 805	-	301 903	528 135	1 345 766
Chômage partiel	68 671 476	68 658 405	13 071	54 453 161	2 936 238	11 269 005
Socle de connaissance	33 729 237	33 725 767	3 470	2 199 740	-	31 526 027
CAR	41 834	41 834	-	8 033	-	33 801
Sous total PRO	167 685 304	159 057 672	8 627 632	70 226 300	13 552 055	75 279 317
CIF CDD	27 611 437	27 583 817	27 619	11 407 057	2 258 318	13 918 442
CIF public cible	31 187 103	30 679 747	507 356	11 095 208	631 583	18 952 956
Chômage partiel	11 016 689	10 464 064	552 625	3 580 962	380 638	6 502 464
Socle de connaissance	6 721 572	6 721 433	139	1 694 772	-	5 026 661
Sous total CIF	76 536 801	75 449 061	1 087 739	27 778 000	3 270 539	44 400 523
Total général / FPSPP	**244 222 105**	**234 506 733**	**9 715 371**	**98 004 299**	**16 822 594**	**119 679 840**

	Engagements / conventions Part FPSPP	Engagements Retenu après CSF	Reprises des engagements non utilisés	Montant total payé au 31.12.2011	Montant total payé en 2012 (charges à payer)	Restant à Payer Part FPSPP Provision au 31/12/11
CRP-CTP	74 317 409	74 317 409	-	33 015 405	-	41 302 004
CRP CTP- DOM	2 559 403	2 559 403	-	1 114 860	-	1 444 543
Chômage partiel	35 098 411	35 098 411	-	13 377 134	-	21 721 277
Socle de connaissance	64 639 201	64 639 201	-	5 541 793	405 854	58 691 553
P.O.E.	11 877 180	11 877 180	-	-	-	11 877 180
Territoires	33 511 849	33 511 849	-	3 736 734	363 291	29 411 825
POEC	10 368 719	10 368 719	-	-	-	10 368 719
Illétrisme / DOM	13 396 665	13 396 665	-	-	-	13 396 665
CAR	523 289	523 289	-	-	-	523 289
C.S.P.	2 230 137	2 230 137	-	-	-	2 230 137
Sous total PRO	**248 522 264**	**248 522 264**	-	**56 785 927**	**769 145**	**190 967 192**
CIF- Territoires	476 208	476 208	-	35 199	-	441 009
CIF CDD	25 405 113	25 405 113	-	8 797 805	2 568 115	14 039 193
CIF public cible	29 051 033	29 051 033	-	10 361 635	1 509 458	17 179 941
Chômage partiel	5 020 823	5 020 823	-	644 217	-	4 376 606
Socle de connaissance	2 842 994	2 842 994	-	-	-	2 842 994
CIF Illétrisme / DOM	89 617	89 617	-	-	-	89 617
Sous total CIF	**62 885 789**	**62 885 789**	-	**19 838 856**	**4 077 573**	**38 969 360**
Total général / FPSPP	**311 408 052**	**311 408 052**	-	**76 624 782**	**4 846 719**	**229 936 551**

Source : Rapport d'activité et comptes du FPSPP (2010).

2.1.2.3. Conventions

[90] Plusieurs conventions conclues par le FPSPP avec des partenaires publics impactent aujourd'hui les demandeurs d'emploi :

- convention R2F (2011 et 2012) ;
- convention sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi avec Pôle Emploi (2012) ;
- et la convention sur l'accompagnement des jeunes décrocheurs avec les Missions Locales (2012).

[91] Jusqu'à présent, le FPSPP ne conventionnait avec Pôle Emploi que pour l'exécution précise des interventions figurant sur les lignes de chaque annexe annuelle : financement de la R2F ou financement des mesures d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi. La convention de 2013 introduit la possibilité d'une convention entre Pôle Emploi, l'Etat et le FPSPP pour préciser la politique d'achat de formation par Pôle Emploi et l'articuler avec les Régions et les OPCA.

[92] Avec les Régions, le FPSPP a la possibilité de contractualiser, après avis du CCREFP. À ce jour aucune convention n'a été passée. La séparation entre les actions du FPSPP et celle des Régions est à ce titre source de doublons et de difficultés de coordination et d'articulations.

[93] Le FPSPP finance conjointement avec l'Etat la R2F et a engagé à ce titre 80 M€ en 2011 et 90 M€ en 2012. Il a par ailleurs versé 80 M€ en 2011 au titre de l'AFDEF 2010.

Tableau 7 : Bilan d'activité du FPSPP

		2010 [a]	2011 [a]	2012 [b]
APPELS A PROJETS	nombre appels à projets publiés	10	16	8
	nombre de projets en cours de financement	119	143	82
	engagements FPSPP et FSE	359,7	428,0	188,6
	paiements et reprises au 31 mai 2012	152,8	81,4	0,0
	restant à payer	*206,9*	346,6	188,6
PEREQUATION	péréquation versée aux OPCA	264,0	357,0	0,0
	péréquation versée aux OPACIF	68,5	58,7	0,0
	s/total	*332,5*	415,7	*0,0*
	péréquation engagée OPCA	--	--	121,8
	péréquation engagée OPACIF	--	--	47
	s/total	--	--	*168,8*
AUTRES INTERVENTIONS	financement de l'AFDEF ou de la R2F	*80,0*	29,27	49 [c]
	financement Pôle emploi et missions locales (ANI de 2011)		31,0	20,5 [c]
	développeurs contrats de professionnalisation	*10*	9,6	13,5 [c]
	service dématérialisé d'information et d'orientation		1	1,6 [c]

(a): situation au 31 mai 2012

(b): situation au 7 juillet 2012

(c): montant prévisionnel au 1er juillet 2012

Source : FPSPP.

[94] La convention-cadre 2013-2015 prévoit que le suivi qualitatif et quantitatif des actions menées par le FPSPP soit renforcé (art. 7 traitant de l'amélioration du suivi « physico financier »). En particulier, sont mentionnés des éléments de reporting réguliers afin de suivre et de tracer les fonds engagés et décaissés ainsi que « des éléments de suivi ».

2.1.3. Les actions financées par Pôle emploi

2.1.3.1. Rémunération

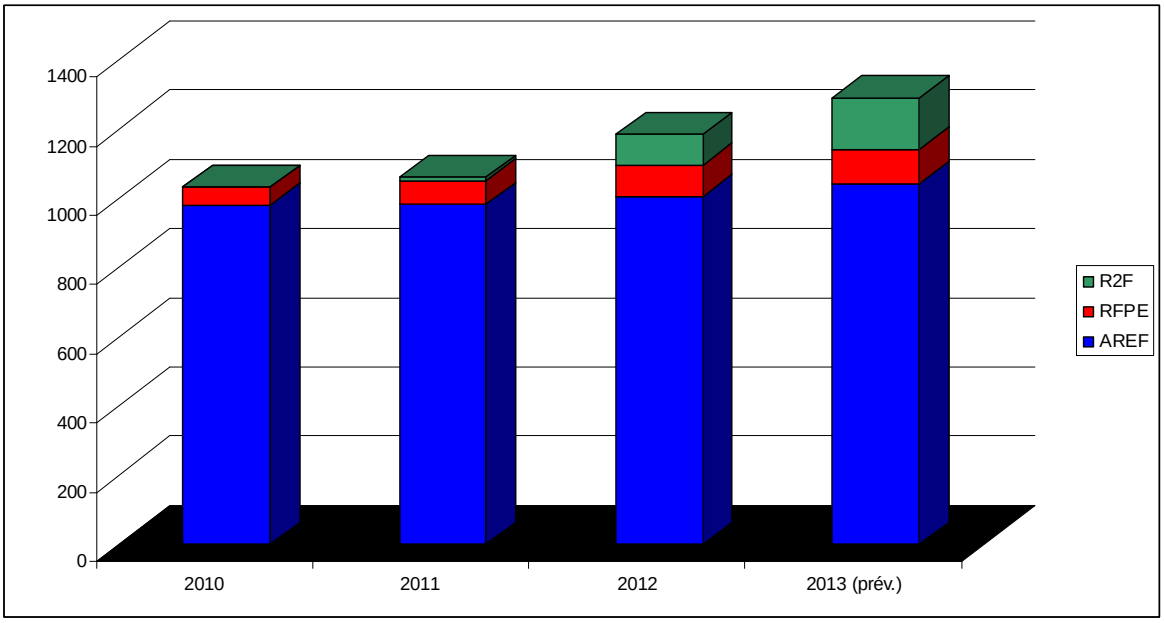
[95] En 2011, 320 600 stagiaires ayant débuté une formation ont été rémunérés par Pôle emploi en France métropolitaine.

[96] La majorité d'entre eux (72 %) ont perçu l'aide au retour à l'emploi-formation (AREF), l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) ou la rémunération de fin de formation (R2F).

[97] 15 % ont perçu la rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE), 9 % ont touché l'allocation spécifique de reclassement (ASR, dans le cadre d'une CRP), 2 % ont touché l'allocation de transition professionnelle (ATP, dans le cadre d'un CTP) et 2 % d'entre eux ont perçu une allocation du régime de solidarité telle que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Tableau 8 : Prestations versées en AREF, R2F et RFPE hors cotisations sociales (France entière)

M€	2010	2011	2012	2013 (prév.)
AREF	981,7	983,7	1 004,6	1 044,0
RFPE	51,4	67,9	92,0	98,0
R2F	-	10,3	88,4	148,1
Total	1 033,1	1 061,9	1 185,0	1 290,1



Source : Données transmises par Pôle emploi à la mission.

[98] Les montants d'AREF, bien qu'en légère croissance sur la période, apparaissent relativement stables à l'inverse de ceux de la RFPE et de la R2F qui du fait de leur montée en charge affichent de fortes progressions comme en témoignent les tableaux infra mettant en regard les effectifs bénéficiaires, les montants moyens versées et la durée moyenne d'indemnisation.

Tableau 9 : Montant moyen versé (€) et durée moyenne (jours) (*)

AREF	Effectif	Montant moyen	Durée moyenne d'indemnisation	Montant journalier moyen
2010	201 740	4 288	142	30
2011	196 540	4 297	142	30
2012	165 210	4 185	137	31

RFPE	Effectif	Montant moyen	Durée moyenne d'indemnisation	Montant journalier moyen
2010	30 620	1 230	68	18
2011	43 950	1 265	68	19
2012	47 640	1 227	66	19

R2F	Effectif	Montant moyen	Durée moyenne d'indemnisation	Montant journalier moyen
2010	-	-	-	-
2011	3 440	1 509	71	21
2012	18 730	2 228	105	21

Source : Pôle Emploi. Périmètre : allocataires sortis d'indemnisation d'AREF (France métropolitaine).

2.1.3.2. Frais pédagogiques et aides à la mobilité

[99] En 2009, la dépense liée aux « aides au développement des compétences » (formations) s'élève à 316,5 M€ pour 90 900 entrées en formation.

[100] L'année 2010 a connu une forte montée en charge des aides au développement des compétences avec une évolution de +22 %. Pôle emploi a plus fortement mobilisé ces aides qui ont progressé de 27 600 formations soit 30 % de plus qu'en 2009.

Tableau 10 : Evolution des aides au développement de compétences sur trois ans

	2009		2010		2011		2012	
Montants en K€	Volumes	Execution en K€	Volumes	Execution en K€	Volumes	Execution en K€	Volumes	Execution en K€
Aides au développement des compétences	**90 944**	**258 883**	**118 492**	**260 913**	**140 397**	**247 836**	**186 416**	**265 529**
AFC	42 372	192 986	53 877	178 815	70 362	158 468	68 344	143 733
AFPR	48 572	65 897	63 948	81 118	37 825	51 780	33 232	31 949
AIF	-	-	667	35	19 141	23 615	50 943	65 849
POE	-	-	-	-	13 069	10 809	33 897	20 674
VAE	-	-		946		3 165		3 324
Frais associés	**69 731**	**51 011**	**146 361**	**111 467**	**189 369**	**137 407**	**258 039**	**176 141**
AFAF	52 719	23 319	107 685	53 015	137 978	58 616	182 391	72 468
RFPE	17 012	27 693	38 676	58 452	51 391	78 792	75 648	103 673
Autre		**6 623**		**12 524**		**18 257**		**14 529**
Subventions et autres		6 623		12 524		18 257		14 529
Total	**160 675**	**316 518**	**264 853**	**384 904**	**329 766**	**403 500**	**444 455**	**456 199**

Source : Pôle emploi.

[101] Les aides aux frais associés à la formation (AFAF) passent de 52,7 M€ à 58,6 M sur la période. Les montants versés au titre de l'AGEPI sont quant à eux relativement stables :

- 2,2 M€ en 2009
- 2,7 M€ en 2010
- 2,5 M€ en 2011.

2.1.4. Des transferts entre financeurs initiaux et finaux

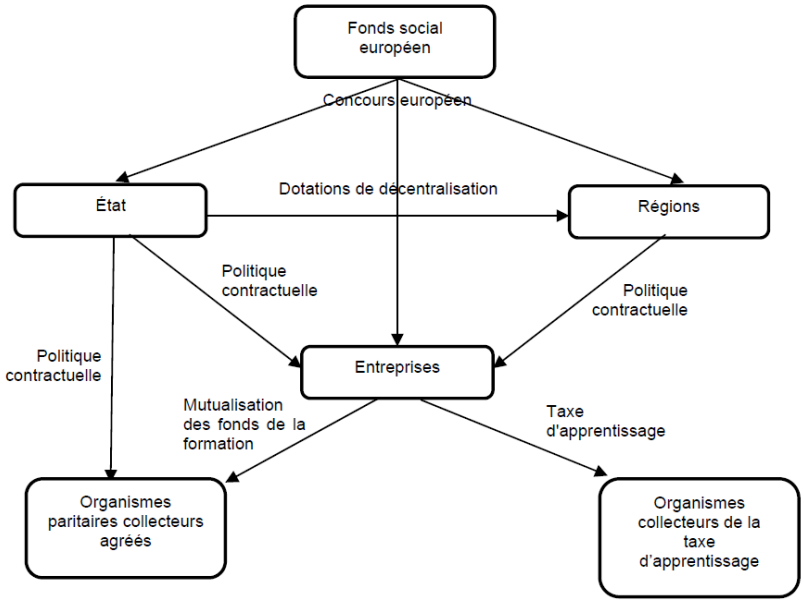
[102] Afin de comprendre les flux de financements de la formation professionnelle, il est important de considérer de manière distincte les financeurs initiaux et les financeurs finaux. Un transfert s'effectue entre un financeur initial, qui utilise ses propres fonds ou ceux reçus d'un autre financeur, et un financeur final. C'est ce dernier qui procède directement à la dépense. Il existe six types de transfert :

- les dotations de décentralisation versées par l'État aux conseils régionaux via la dotation générale de fonctionnement ;
- les transferts de l'État vers les entreprises[17] ;
- les transferts des Régions vers les entreprises[18] ;
- le Fonds social européen ;
- les entreprises, les OPCA et le FPSPP ;
- le versement aux OCTA.

[17] L'État aide directement les entreprises à financer la formation de leurs salariés, notamment lors de restructurations. Les transferts de l'État aux entreprises englobent les cofinancements de l'État au titre de sa politique contractuelle. Celle-ci comprend notamment les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), les conventions de formation et d'adaptation du Fonds national pour l'emploi (FNE), le remplacement de salariés partis en formation. Toutes ces dépenses sont formellement des transferts, mais sont comptées dans les tableaux du Jaune comme des dépenses finales de l'État afin de mieux mesurer la politique publique de formation.

[18] Les régions peuvent soutenir la formation des salariés en versant des subventions soit aux entreprises, soit aux organismes collecteurs. On compte ici les montants versés en aide au plan de formation des entreprises, au congé individuel de formation (CIF) et au droit individuel à la formation (DIF).

Schéma 4 : Transferts entre financeurs finaux et initiaux



Source : Annexe au PLF 2013.

Tableau 11 : Transferts entre financeurs en 2010 (M€)

De : \ Vers :	État	Régions	Entreprises	Organismes Paritaires Collecteurs Agréés	Organismes Collecteurs de la Taxe d'Apprentissage	Autres publics (associations, CT, …)
État		2 278	106			
Régions			45			
Entreprises				6 353	1 899	
Fonds Social Européen	25	143	14	98		75

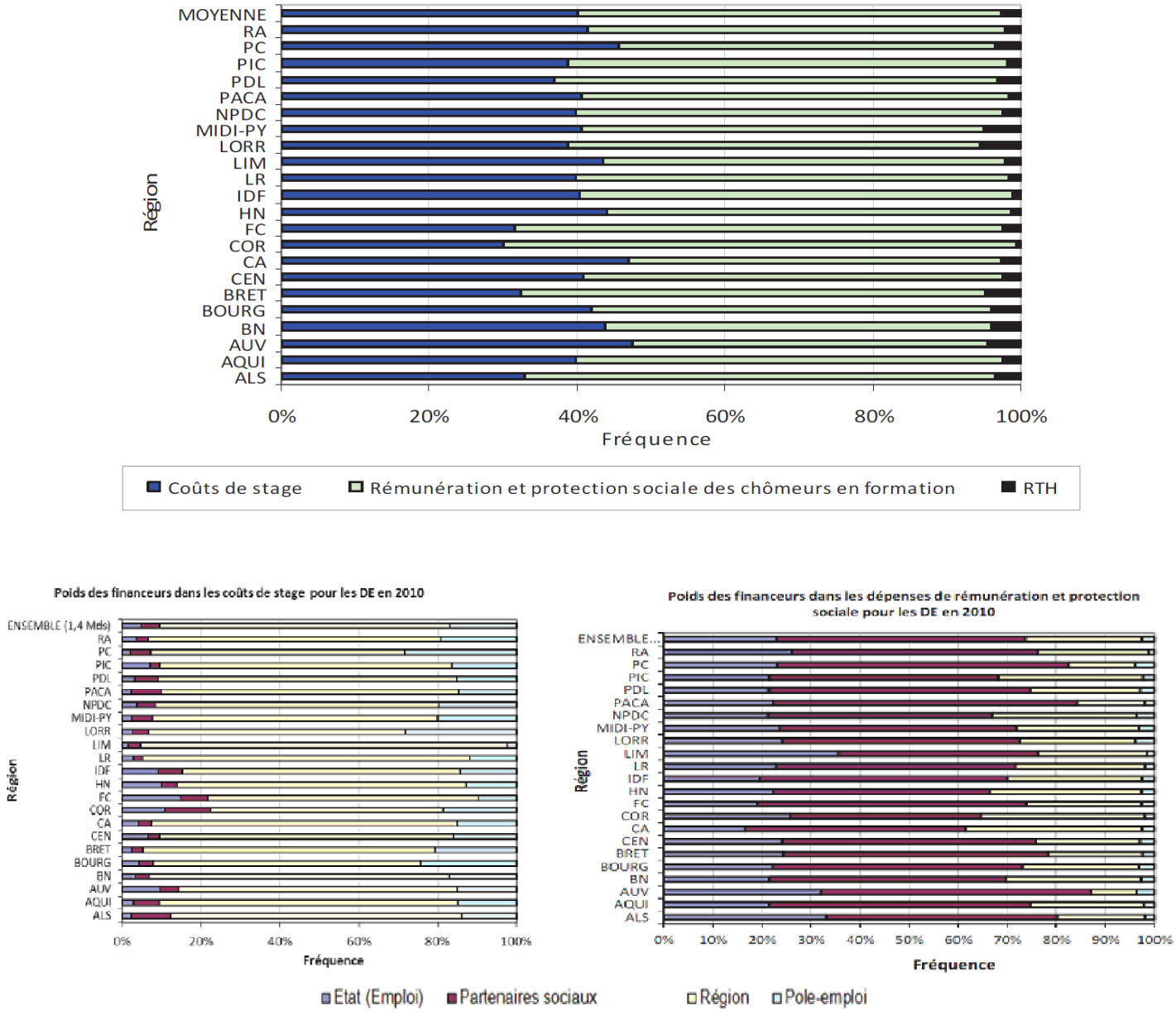
Champ : France entière.
Sources : Budget exécuté et Rapport Annuel de Performance de la Mission « Travail et Emploi », Enquête Dares auprès des Conseils Régionaux, États statistiques et financiers des Organismes paritaires collecteurs agréés, Annexe au Projet de loi de finances « Formation Professionnelle », DGEFP-Mission FSE.

Source : Annexe formation professionnelle au PLF 2013.

2.2. Au niveau régional

[103] Dans les 22 régions, le coût de la rémunération des demandeurs d'emploi en formation est supérieur au coût pédagogique des actions de formation qu'ils suivent. La rémunération représente, en effet, entre 48 % et 69 % de la dépense avec une moyenne à 57 %. Les coûts pédagogiques varient quant à eux entre 30 % et 47 % avec une moyenne à 40 %. Le reliquat (3 % en moyenne) correspond aux frais annexes (hébergement, transport, restauration).

Graphique 3 : Répartition des dépenses de formation des demandeurs d'emploi selon la nature de la dépense en 2010

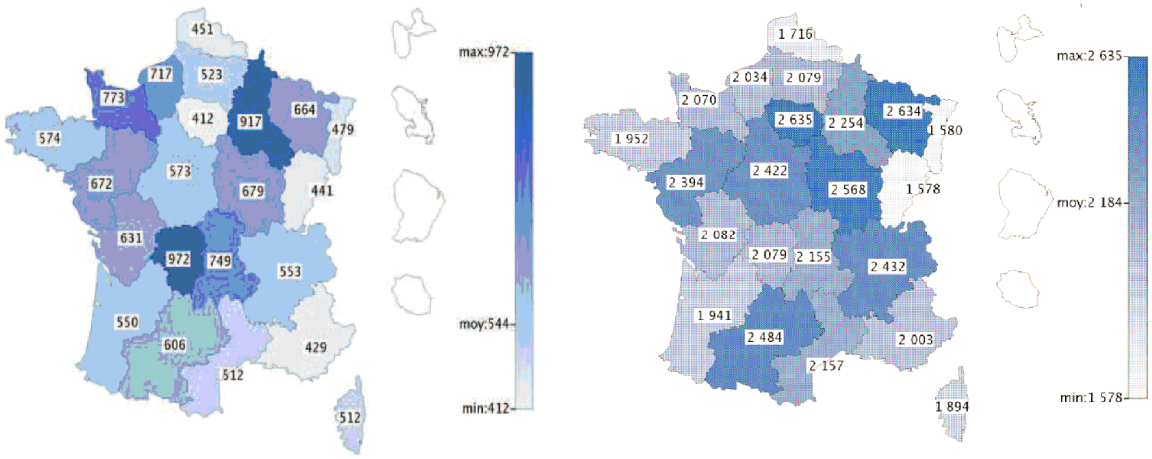


Source : CNFPTLV.

[104] À noter que les Régions achètent quatre fois plus de formations que Pôle emploi et que ce dernier finance la moitié des frais annexes (aides à la mobilité).

[105] Pour comparer les situations régionales, le CNFPTLV a rapporté les dépenses au nombre de demandeurs d'emploi et au nombre d'actions de formations recensés dans chaque région. La dépense annuelle moyenne par chômeur varie de 1 023 € à 2 233 €, soit un écart de 1 à 2. La dépense annuelle de formation varie de 4 206 € à 6 781 €. Ces deux indicateurs ont également été calculés à partir des seuls coûts pédagogiques, afin de gommer les différences naissant des écarts de rémunération, principalement dépendant des droits des individus. Ces indicateurs font également état d'importantes différences entre régions. Le coût pédagogique moyen par demandeur d'emploi et par action de formation varient respectivement entre 412 et 972 € et entre 1 578 et 2 635 €.

Graphique 4 : Coûts pédagogiques 2010 par demandeur d'emploi (ensemble des financeurs) (par DE et par action erreur dans le titre)



Source : CNFPTLV, INSEE (enquête emploi), Pôle emploi (DEFM), DARES (Base de données BREST).

[106] Les coûts pédagogiques varient également fortement d'un financeur à l'autre.

Tableau 12 : Coûts pédagogiques par demandeur d'emploi en 2010 (€)

	Tous financeurs	dont Régions	Dont Pôle emploi
Maximum	972	903	187
Moyenne	544	400	92
Minimum	412	291	24
Ecart	de 1 à 2,3	de 1 à 3,1	de 1 à 7

Source : CNFPTLV

Tableau 13 : Coûts pédagogiques par action de formation en 2010 (€)

	Tous financeurs	dont Régions	Dont Pôle emploi
Maximum	2 635	1 933	741
Moyenne	2 184	1 605	370
Minimum	1 578	1 084	50
Ecart	de 1 à 1,7	de 1 à 1,8	de 1 à 14

Source : CNFPTLV.

[107] Ces coûts sont à relier à la nature et aux durées des formations financées. Tous financeurs confondus, les formations débutées en 2010 ont duré en moyenne 4,7 mois. Les stages financés par Pôle emploi, qui visent davantage à répondre à des besoins immédiats des entreprises, sont beaucoup plus courts (2,6 mois en moyenne) et ceux financés par l'État ou les Régions plus longs (respectivement 5,7 mois et 5,1 mois).

Annexe 2 : Les limites de l'approche adéquationniste appliquée à la relation formation-emploi des demandeurs d'emploi

ANNEXE 2 : LES LIMITES DE L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE APPLIQUEE A LA RELATION FORMATION-EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI 35

1. L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI OU LA VOLONTE DE METTRE EN ADEQUATION LA FORMATION SUIVIE ET L'EMPLOI OCCUPE 38

2. UNE NOTION QUI IMPREGNE L'ENSEMBLE DES ACTEURS 39

2.1. Du demandeur d'emploi… *39*

2.1.1. Avant la question de la formation, la priorité du retour à l'emploi 39

2.1.2. La motivation à se former : derrière la formation, l'emploi 39

2.2. … en passant par le conseiller… *40*

2.2.1. L'objectif de placement prévaut sur l'accès à la formation 40

2.2.2. La formation, un levier avant tout perçu comme un moyen d'accélérer le retour à l'emploi ultérieur, quand il ne peut pas être immédiat 40

2.2.3. La confrontation du demandeur d'emploi à la réalité des débouchés mérite d'intervenir avant la sortie de formation 40

2.2.4. Un cas où l'adéquationnisme va de soi : les POE collectives 41

2.3. … jusqu'aux acteurs institutionnels *42*

2.3.1. Le recensement des besoins des entreprises, point de départ des diagnostics territoriaux 42

2.3.2. Un certain nombre de dispositifs reflètent la prégnance de l'approche adéquationniste 43

2.3.3. Le retour à l'emploi comme critère principal d'évaluation de l'efficacité de la formation 44

2.3.3.1. La donnée brute du retour à l'emploi à court terme est le principal indicateur d'évaluation de l'efficacité d'une formation 44

2.3.3.2. L'apport net de la formation à l'emploi n'est pourtant pas toujours clairement perceptible 45

2.3.3.3. Les mesures de la satisfaction restent extrêmement rares 47

3. UNE NOTION DONT LA PERTINENCE MERITE CEPENDANT D'ETRE QUESTIONNEE AUSSI BIEN D'UN POINT DE VUE THEORIQUE QU'OPERATIONNEL 48

3.1. Métiers en tension, emplois vacants : de quoi parle-t-on ? *48*

3.1.1. L'existence d'emplois vacants ne provient pas en premier lieu d'une inadéquation des compétences des demandeurs d'emploi aux offres d'emploi 48

3.1.2. Les métiers en tension existent-ils aujourd'hui vraiment sur les territoires ? 50

3.2. L'approche adéquationniste : la difficile mise en pratique opérationnelle *50*

3.2.1. Les Régions rencontrent des difficultés à identifier et à anticiper les besoins de recrutement à court et moyen termes sur leur territoire 50

3.2.2. Une prise en compte délicate des évolutions de la population active 51

3.2.3. Le temps long entre l'identification des besoins sur un territoire et la mise sur le marché de demandeurs d'emploi nouvellement formés affaiblit la pertinence de l'approche adéquationniste 53

3.3. Qui travaille dans quel secteur ? L'absence de déterminisme entre formation et emploi *53*

3.3.1. Une faible correspondance entre formation et spécialité d'emploi pour les actifs occupés comme pour les demandeurs d'emploi… 54

3.3.2. … qui s'explique en partie par les critères de sélection et de recrutement des employeurs pour lesquels la motivation des candidats est un critère prépondérant 55

4. LES CONDITIONS DE VALIDITE DE L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE ET, DES LORS, D'UN PASSAGE DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR LA FORMATION AU REGARD DE LA PROBLEMATIQUE DES EMPLOIS NON POURVUS 57

4.1. Une approche qu'il n'est ni possible ni souhaitable de laisser totalement de côté.....57

4.2. Assouplir le raisonnement adéquationniste peut permettre de mieux répondre aux besoins des différents acteurs.....58

4.2.1. Des diagnostics territoriaux plus larges bénéficieront à l'ensemble des acteurs économiques 58

4.2.2. Le parcours d'accès à la formation doit laisser une plus grande marge de manœuvre aux demandeurs d'emploi.....59

4.2.3. Adopter une vision large de la mesure de l'efficacité des formations.....59

[108] L'existence d'offres d'emploi non pourvues sur le marché du travail dans un contexte de chômage élevé est l'illustration la plus couramment donnée d'un désappariement durable entre l'offre et la demande de travail. Le Président de la République déclarait, lors de son discours de Blois, le 4 mars 2013 « *Comment comprendre que dans ce contexte [d'un taux de chômage supérieur à 10 % de la population active] que 300 000 offres d'emplois restent insatisfaites, que des métiers ne soient pas pourvus et que des entreprises ne trouvent pas les personnes qualifiées dont elles ont besoin ?* ». D'après les travaux de la DARES[19], la DGEFP[20] estime que chaque année près de 300 000 offres d'emploi ne sont pas pourvues du fait d'un manque de candidats[21]. Pôle emploi[22] parvient quant à lui, avec un mode de collecte différent, à une estimation relativement moindre de 116 000 offres non pourvues. Quoiqu'il en soit, ces deux approximations tendent à montrer que le phénomène est en fait relativement résiduel si on le rapporte au nombre annuel de recrutements (cf. ci-dessous).

[109] Ce constat fait de façon récurrente par les acteurs économiques et politiques illustre la prégnance de l'approche adéquationniste des différents acteurs qui interviennent sur les problématiques liées au chômage. En effet, l'inadéquation entre les compétences des demandeurs d'emploi et les qualifications attendues par les entreprises est le principal levier conceptuel mobilisé pour justifier le recours à la formation des demandeurs d'emploi.

[110] Sans nier l'effet dommageable sur l'économie de ces 300 000 emplois non pourvus, trois données statistiques permettent cependant de prendre la pleine mesure de l'enjeu au regard de l'objectif de formation des chômeurs pour pourvoir ces offres :

- Il y a chaque année près de 23 millions de recrutements[23]. Les offres d'emploi non pourvues du fait d'un manque de candidats ne représentent donc qu'un peu plus de 1 % des offres pourvues, ce qui conduit à les assimiler principalement à des phénomènes frictionnels incontournables sur le marché du travail dans la rencontre de l'offre et de la demande de travail.
- Près de 600 000 demandeurs d'emploi entrent en formation chaque année, soit deux fois plus que le nombre d'offres d'emploi non pourvues, et ce sachant que les demandeurs d'emploi formés ne vont ni forcément travailler dans les mêmes filières que celles où ils ont été formés (cf. partie 3.3.3.), ni occuper les emplois supposés être non pourvus. La formation des demandeurs d'emploi, tout en étant liée au recrutement dans ces emplois et secteurs, ne peut donc pas se réduire à la question des offres d'emploi non pourvus mais nécessite plus globalement d'être analysé par rapport au manque plus global d'emploi dans l'économie et au niveau de compétences attendu de la main d'œuvre dans l'avenir.
- La France compte plus de trois millions de chômeurs[24] (presque cinq millions si l'on prend en compte toutes les catégories de chômeurs inscrits à Pôle emploi). Les offres d'emploi non pourvues représentent donc une proportion très limitée en comparaison, et ce d'autant plus que, du fait du *turn over* fort dans certains métiers connus pour être en tension (ex. hôtellerie-restauration, bâtiment), un même emploi peut donner lieu à plusieurs offres au cours d'une même année. Ces 300 000 offres d'emploi non pourvues par an représentent donc moins de 300 000 postes. Enfin, pour 60 % de ces offres, le fait de déclarer la recherche infructueuse n'est que temporaire.

[19] La DARES s'appuie sur l'enquête OFER (Offre d'emploi et recrutement).
[20] Présentation de la Déléguée générale devant le Conseil d'orientation pour l'emploi le 21 mai 2013.
[21] L'enquête Besoin de Main d'œuvre réalisée par Pôle emploi avec le soutien du Crédoc arrive à un chiffre inférieur de 116 000, écart qui s'explique par la part de marché limité de Pôle emploi comme intermédiaire entre offreurs et demandeurs sur le marché du travail.
[22] Pôle emploi s'appuie sur l'enquête BMO (Besoin en main d'œuvre).
[23] Données DGEFP pour 2011 hors intérim.
[24] D'après le ministère du travail et de l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A s'établit à 3 224 600 en France métropolitaine fin mars 2013. Au total, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C s'établit à 4 741 100 en France métropolitaine fin mars 2013.

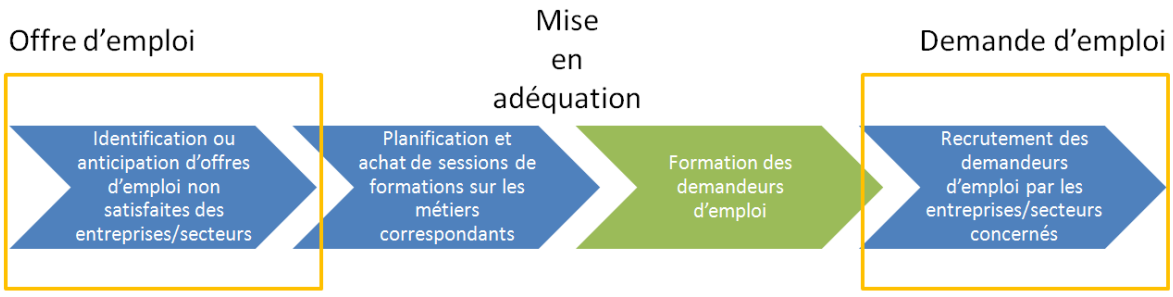
[111] La présente annexe vise dès lors à détailler de quelle manière l'approche adéquationniste s'applique à la thématique de la formation des demandeurs d'emploi, à montrer en quoi cette logique imprègne l'ensemble des acteurs de ce champ et à exposer les points de vigilance à avoir lorsqu'elle est mobilisée.

1. L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE DE LA RELATION FORMATION-EMPLOI OU LA VOLONTE DE METTRE EN ADEQUATION LA FORMATION SUIVIE ET L'EMPLOI OCCUPE

[112] L'approche dite « adéquationniste » est apparue dans la littérature économique au début des années 1980[25]. Elle vise à mettre en relation la formation suivie par les individus avec l'emploi qu'ils occupent ou sont destinés à occuper. Le rapport pour le Haut Conseil de l'éducation intitulé « Conséquences du nombre de diplômes pour la relation formation-emploi » de janvier 2007 définit cette approche de la façon suivante : « *Elle fait correspondre niveaux de formation et nomenclature d'emploi. La définition de la norme repose sur l'analyse de la relation entre la nature de l'emploi (en termes d'activité exercée), les compétences requises et le diplôme demandé correspondant. L'objectif est de déterminer le contenu en formation qui est a priori nécessaire pour occuper telle ou telle profession et/ou, de façon équivalente, du type de professions auxquelles prépare tel ou tel diplôme. On peut alors établir une relation réciproque entre diplômes et professions.* »

[113] Appliquée au champ de la formation des demandeurs d'emploi, cette approche vise à mettre en correspondance les qualifications des demandeurs d'emploi (niveau et secteur) avec les pré-requis attendus par les entreprises. La montée en compétence des demandeurs d'emploi par le biais de la formation vise donc alors à améliorer l'appariement sur le marché du travail en rapprochant les compétences des demandeurs d'emploi des attentes économiques telles qu'exprimées par les entreprises. D'un point de vue graphique, cela se présente sous la forme d'une mise en adéquation de l'offre d'emploi et de la demande d'emploi sur le marché du travail :

Schéma 5 : L'approche adéquationniste appliquée à la formation des demandeurs d'emploi


Offre d'emploi
Mise en adéquation
Demande d'emploi
Identification ou anticipation d'offres d'emploi non satisfaites des entreprises/secteurs
Planification et achat de sessions de formations sur les métiers correspondants
Formation des demandeurs d'emploi
Recrutement des demandeurs d'emploi par les entreprises/secteurs concernés

SOURCE : IGAS.

[114] L'approche adéquationniste peut être déployée avec une vision stricte (adéquation formation-emploi au niveau de compétences spécifiques à un métier) ou souple (adéquation formation-emploi au niveau de compétences spécifiques à un secteur d'activité).

[25] Affichard J. (1981), « *Quels emplois après l'école? La valeur des titres scolaires depuis 1973* », Economie et Statistique, n° 134, 7–26. Rumberger, R.W. (1981), Overeducation in the US labor market, New-York-Praeger.

[115] L'approche adéquationniste appliquée au champ de la formation des demandeurs d'emploi repose sur une multiplicité d'hypothèses rarement explicitées qui seront discutées par la suite. Il faut noter cependant ici que cette vision repose sur la conviction que les compétences présentes (ou futures) sur le marché du travail ne permettent pas (ou ne permettront pas) de pourvoir l'ensemble des emplois proposés par les entreprises.

2. UNE NOTION QUI IMPREGNE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

[116] Deux perceptions de l'adéquationnisme méritent d'être d'ores et déjà distinguées :

- se former pour accroître ses chances de trouver un emploi dans l'absolu quel que soit l'emploi occupé ;
- se former pour un type d'emploi donné.

[117] Dans une vision étroite, l'approche adéquationniste repose sur la seconde et affirme ainsi l'existence d'un lien, à la fois fort et direct, entre formation et emploi. Dans la pratique, les acteurs mêlent les deux notions, même si la seconde est largement plus prégnante.

2.1. Du demandeur d'emploi…

2.1.1. Avant la question de la formation, la priorité du retour à l'emploi

[118] La priorité de la très grande majorité des demandeurs d'emploi rencontrés par la mission[26] n'est pas en premier lieu de se former. Leur objectif est avant tout de trouver un emploi. C'est l'incapacité immédiate ou anticipée à trouver un emploi qui conduit un certain nombre d'entre eux à se poser la question de la formation.

[119] Il n'est ainsi pas surprenant de constater que la principale cause d'abandon d'une formation débutée est une reprise d'emploi : parmi les 10 % de demandeurs d'emploi ayant abandonné en cours de stage en 2006, 40 % arrêtent leur formation pour reprendre un emploi[27].

2.1.2. La motivation à se former : derrière la formation, l'emploi

[120] Sans être exclusive d'autres facteurs, le principal élément de motivation évoqué par les demandeurs d'emploi pour aller en formation est l'accès facilité et sécurisé à l'emploi après la formation.

[121] A cette motivation principale, se joignent d'autres attentes des demandeurs d'emploi comme par exemple le fait de rester actif, de se redonner confiance ou de se socialiser (voir annexe 3).

[122] Les demandeurs d'emploi qui expriment une attente forte sur l'accès à l'emploi à la sortie de leur formation, sont aussi confrontés à un risque élevé de désillusion en cas d'échec à retrouver un travail par la suite. Ils fondent dès lors une confiance forte dans les formations qui leur sont proposées par le Service public de l'emploi et pour lesquelles la collectivité prend en charge les frais pédagogiques. Ils estiment que ces formations ont été retenues par les opérateurs publics du fait des métiers porteurs auxquels elles ouvrent par la suite (cf. ci-dessous). Plus globalement, la qualité des formations et la reconnaissance de la valeur des compétences acquises auprès des organismes de formation sont donc jugées à l'aune de leur capacité ultérieure à trouver un emploi.

[26] La mission a rencontré des demandeurs d'emploi au cours des trois focus groupes de demandeurs d'emploi qu'elle a réalisés ainsi que lors de ses déplacements en agence Pôle emploi et en Mission locale.

[27] *Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle : quelles formations pour quels stagiaires ?*, Johanne Aude & Pauline Buffard, DARES Analyses, n°086, novembre 2011. L'enquête a été réalisée en 2008-2009 sur des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006.

2.2. … en passant par le conseiller…

2.2.1. L'objectif de placement prévaut sur l'accès à la formation

[123] Selon les termes du rapport d'avril 2010 remis par la commission présidée par Rose Marie Van Lergerghe, « l'intermédiation et l'indemnisation sont les deux cœurs de métier de l'établissement », les autres missions de Pôle emploi occupant une place moins importante (cf. orientation, formation, insertion, développement économique)[28]. En effet, un conseiller généraliste Pôle emploi assure à la fois des métiers d'indemnisation, d'accompagnement vers l'emploi et de placement, ce dernier aspect étant prépondérant par rapport au second (voir annexe 3).

2.2.2. La formation, un levier avant tout perçu comme un moyen d'accélérer le retour à l'emploi ultérieur, quand il ne peut pas être immédiat

[124] Il s'écoule généralement plusieurs mois avant qu'un conseiller n'aborde la question de la formation avec une personne qui n'en aurait pas d'elle-même exprimée le besoin. Si cette question intervient, c'est donc très souvent face au constat d'une incapacité du demandeur d'emploi à retrouver rapidement un emploi au regard de ses compétences et à l'évaluation par le conseiller que la formation permettra *in fine* à la personne de trouver plus facilement un emploi. En effet, les conseillers sont conscients que débuter un projet de formation a tendance à retarder le retour à l'emploi en moyenne (ou a minima) d'autant de temps que dure la formation. Outre le fait qu'élaborer un projet de formation prend du temps et que les risques d'abandon sont importants au regard de la complexité de la chaîne, les personnes en formation changent de catégorie de demandeurs d'emploi (de A vers D) et sont considérées comme n'étant plus immédiatement disponibles pour occuper un emploi.

2.2.3. La confrontation du demandeur d'emploi à la réalité des débouchés mérite d'intervenir avant la sortie de formation

[125] Que l'idée de la formation émane du demandeur d'emploi ou du conseiller, ce dernier joue un rôle central afin de confronter le demandeur d'emploi à la réalité des débouchés. Ce travail de repositionnement du demandeur d'emploi sur l'élaboration de son projet professionnel recouvre de multiples facettes :

- s'assurer des pré-requis pour exercer la profession (par exemple d'un point de vue judiciaire ou en termes de santé) ;
- s'assurer de la représentation adéquate qu'a le demandeur d'emploi de ce qu'est réellement le quotidien du métier (ex. pénibilité physique forte, nécessité d'aimer travailler en équipe ou encore de ne pas être gêné de travailler dans un environnement bruyant), ainsi que l'impact du nouveau métier sur sa vie personnelle (ex. absences fréquentes pour un chauffeur routier ou horaires décalées pour un gardien de nuit)[29] ;
- s'assurer que le demandeur d'emploi s'oriente dans un secteur où il pourra trouver un emploi et où la rémunération correspondra à ses prétentions salariales.

[126] C'est principalement pour ce dernier aspect que le conseiller mobilise un schéma de pensée adéquationniste, le projet de formation devant permettre au demandeur d'emploi de trouver un emploi dans le secteur pour lequel il se forme et ainsi de réaliser son projet professionnel. Soit il fait ce travail lui-même, soit il a recours aux prestations de Pôle emploi (par exemple EMT Evaluation en Milieu de Travail ou ECCP Evaluation des Compétences et des Capacités Professionnelles).

---

[28] Commission présidée par Rose-Marie VAN LERBERGHE, "Pour une dynamique territoriale de l'emploi : Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements", Pôle emploi, Avril 2010.

[29] Les conseillers de Pôle emploi peuvent mobiliser la prestation EMT (Evaluation en Milieu de Travail) pour améliorer la connaissance et la représentation par le demandeur d'emploi d'un métier donné.

Encadré : illustration d'un échange entre un conseiller et un demandeur d'emploi sur les débouchés d'un projet professionnel

Lors d'un déplacement en agence, la mission a ainsi assisté à un échange entre un conseiller et une demandeuse d'emploi (anciennement hôtesse d'accueil) qui voulait faire une formation de doublage : le conseiller déclare savoir par expérience que « les métiers en tension se trouvent dans l'hôtellerie- café-restauration, les services à la personne et le bâtiment » et que les métiers de spectacle sont des métiers fermés où on ne recrute pas. La demandeuse d'emploi présentant le devis d'une formation d'une école privée, l'entretien se poursuit de la façon suivante :

Conseiller : *Vous vous êtes renseignés sur les débouchés ?*

Demandeuse : *Il vaut mieux s'investir dans ce qu'on aime.*

Conseiller : *Participer à un atelier formation pourrait vous permettre d'en être sûre.*

Demandeuse : *J'ai trouvé la formation. C'est le financement qui bloque.*

Conseiller : *Vous pourriez faire un bilan (ECCP, EMT) pour vérifier si vous correspondez au métier et inversement.*

A ce stade de l'entretien, le conseiller s'aperçoit que le projet professionnel a déjà été validé par un autre collègue de Pôle emploi auparavant et passe alors, *de facto*, à la question des modalités de financement du projet de formation.

2.2.4. Un cas où l'adéquationnisme va de soi : les POE collectives

[127] Au cours des déplacements en agence Pôle emploi, la mission a constaté la perception souvent très positive des acteurs de terrain concernant le dispositif de la POE collective (Préparation Opérationnelle à l'Emploi). Ce dispositif inspiré de la POE individuelle pour laquelle les demandeurs d'emploi s'engagent en formation en ayant au préalable une promesse d'embauche s'adresse ici à des collectifs de demandeurs d'emploi pour lesquels un complément de formation favoriserait le recrutement dans des secteurs où Pôle emploi s'est au préalable assuré que des besoins forts de recrutement existaient, mais qu'il n'existe pas d'offre conventionnée de formation pour y répondre.

[128] Dans l'agence Pôle emploi de Villefranche-sur-Saône dans le Rhône, la mise en place de la POE collective est la déclinaison opérationnelle de la GPECT (Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriale) engagée il y a trois ans dans le champ de l'industrie[30]. Un travail direct avec une soixantaine d'entreprises avait été engagé pour identifier leurs besoins, analyser l'écart entre les offres de travail et les compétences disponibles dans les fichiers de demandeurs d'emploi de Pôle emploi. La vérification des fichiers Pôle emploi a permis de constater que, sur les personnes qui se déclaraient « qualifiées », seulement un tiers avait véritablement la qualification et les compétences concernées[31]. Un travail a dès lors été engagé sur les deux-tiers de personnes se déclarant qualifiés pour un métier industriel mais ne l'étant pas véritablement : des formations dans les domaines où des besoins importants des entreprises étaient identifiés ont été mises en place pour ces demandeurs d'emploi. L'agence a ainsi réalisé des sessions de formation professionnalisante de réglage, sous la forme de POE collective, et déclare avoir sur ces formations des taux de retour à l'emploi à six mois de presque 80 %[32].

[30] Les métiers identifiés comme porteurs étaient : régleur, technicien de maintenance, câbleur, chaudronnier, opérateur polyvalent en tôlerie, soudeur, peintre industriel.

[31] Ce résultat a été obtenu par des tests auprès des demandeurs d'emploi et s'expliquent par le fait que les données de compétences de Pôle emploi sont déclaratives. Les personnes ne sont souvent pas de mauvaise foi dans leur déclaration : il est ainsi fréquent que quelqu'un se déclare soudeur car c'est ce qui était écrit sur sa fiche de paie alors qu'elle n'effectuait pas les actes habituels attendus d'un soudeur ou d'un régleur dans la réalité.

[32] Donnée déclarative de l'agence non vérifiée par la mission.

[129] Ce cas illustre à un niveau local l'application concrète d'un raisonnement adéquationniste formation-emploi partant des besoins des entreprises. Comme le déclare une conseillère, « *les POE collectives, je monte ça avec les industries, on part des besoins du bassin, pas des demandeurs d'emploi, il ne faut pas partir du demandeur d'emploi si on veut que ça marche parce que les entreprises doivent libérer des machines, des stages, des tuteurs, il faut l'engagement des entreprises pour que cela fonctionne* ».

[130] La mission n'est cependant pas parvenue, au cours de son déplacement dans cette agence, à identifier les critères objectifs à partir desquels les besoins de recrutements sont considérés comme suffisamment forts et certains pour déclencher la mise en place d'une POE collective. Ces critères constituent pourtant un point déterminant dans la réussite du dispositif dans la mesure où ils conditionnent pour une large part le recrutement ultérieur des stagiaires dans les entreprises du secteur.

[131] Il est à noter cependant que les acteurs nationaux (DGEFP et la Direction générale de Pôle emploi) ne partagent pas aujourd'hui ce point de vue positif sur la POE collective. En effet, les chiffres disponibles au moment de la conduite de la mission était très nettement défavorable à la POE collective : ainsi, le taux d'emploi à six mois après la formation est de 71 % pour la POE individuelle alors qu'il n'est que de 31 % pour la POE collective (données 2012)[33]. Un tel contraste de perception entre le niveau local et le niveau national requiert de mener des investigations complémentaires, cet écart pouvant s'expliquer par l'ancienneté plus grande du premier dispositif sur le second.

2.3. … jusqu'aux acteurs institutionnels

2.3.1. Le recensement des besoins des entreprises, point de départ des diagnostics territoriaux

[132] Tout comme dans l'exemple de la POE collective présenté ci-dessus, les diagnostics territoriaux permettant l'élaboration d'une planification des achats de formation prennent comme point de départ l'analyse économique du marché du travail et des besoins des entreprises. Les modalités concrètes d'élaboration de ces diagnostics peuvent varier d'une région à l'autre mais suivent, au global, sensiblement la même logique : le Conseil régional mène une première revue documentaire des études pouvant concerner le territoire et des enquêtes sur le marché du travail[34]. Ces éléments sont rapprochés des achats de formation déjà effectués dans le passé par la Région. Ce premier constat est ensuite partagé avec les branches afin d'y apporter toute précision nécessaire[35]. À partir de ce travail important de recensement des besoins, sont réalisées des grilles d'analyse par titres ou type de formation pour déterminer le nombre de places à prévoir et les achats de session à effectuer[36]. La validation du diagnostic est ensuite réalisée avec les différents partenaires au sein du CCREFP (Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle).

[33] In présentation de la directrice de la DGEFP devant le Conseil d'orientation pour l'emploi le 21 mai 2013.

[34] L'OREF (Observatoire régional de l'emploi et de la formation) joue un rôle important ici. Les résultats des enquêtes OFER de la DARES et BMO de Pôle emploi sont mobilisés ainsi que les prospectives à moyen terme réalisées par le Centre d'analyse stratégique (ex. *Les métiers en 2020,* publié en 2012).

[35] A titre d'exemple, en Alsace, 14 contrats d'objectifs ont été signés avec les branches professionnelles, par territoire et par secteur professionnel. La Région a également conçu l'outil « 100 métiers qui recrutent ».

[36] Le budget régional dévolu à la formation professionnelle est aussi une contrainte dont il ne faut pas sous-estimer l'impact.

[133] La mise en œuvre du diagnostic, de la remontée d'informations locales et de son agrégation prend des formes variables d'une région à l'autre au regard des différences d'organisation qui existent entre territoires. Cependant la logique d'ensemble est la même dans la mesure où ce sont bien les besoins des entreprises qui sont le principal point d'ancrage des diagnostics territoriaux. La « *demande sociale* »[37] de formation des demandeurs d'emploi est nettement moins prise en compte dans les travaux. Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'existe pas aujourd'hui de dispositif structuré de recensement des besoins exprimés par ces derniers.

[134] Ce constat général appelle cependant une nuance[38] : certaines Régions, comme le Limousin et PACA, considèrent que la programmation de la formation est un exercice particulièrement délicat notamment dans les secteurs fortement composés de TPE qui ne parviennent pas à formaliser de demande économique. Les Régions fonctionnent alors davantage dans la réactivité à des situations conjoncturelles, les besoins à long terme étant difficiles à anticiper. Partant de ce constat, la Région Limousin développe son offre à partir de marchés à bons de commande.

2.3.2. Un certain nombre de dispositifs reflètent la prégnance de l'approche adéquationniste

[135] Citons ici, à titre d'illustration, deux dispositifs : l'un concerne la prise en charge de la rémunération des stagiaires et l'autre la prise en charge des frais pédagogiques.

[136] La « *rémunération de fin de formation* » (R2F) a été mise en place pour prendre la suite des allocations chômage lorsque le stagiaire n'est plus indemnisé. Le versement mensuel est plafonné au 1er janvier 2013 à 652,02 € par mois[39]. Un peu moins de 30 000 demandeurs d'emploi en auraient bénéficié en 2012, soit environ 5 % de l'ensemble des personnes entrées en formation[40]. Or pour avoir accès à ce dispositif, deux caractéristiques doivent être remplies : 1) la formation doit permettre d'acquérir une qualification reconnue, 2) la formation doit permettre d'accéder à un emploi pour lequel ont été identifiées des difficultés de recrutement. Le deuxième critère est rempli dès lors que la formation est susceptible de conduire à un métier qui est considéré comme étant « en tension ». Cette dénomination est établie localement par le Préfet de région. La liste des métiers en tension ouvrant droit à la R2F est celle du lieu de formation ou du lieu de prescription de la formation.

[137] Un autre exemple de dispositif permet de bien mesurer la prégnance de l'approche adéquationniste dans l'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Il concerne cette fois la prise en charge des frais pédagogiques. La Région Ile-de-France a ainsi mis en place un chéquier qualifiant qui constitue une aide financière individuelle à la formation pour faciliter le financement de projets de formation auxquels l'offre régionale ne répond pas (en quantité ou en nature). Pour les personnes de plus de 26 ans qui souhaitent avoir accès à cette aide, un des critères alternatifs à remplir est que la formation ouvre accès à la création d'une activité en priorité dans les secteurs économiquement tendus[41]. Un tel dispositif n'a cependant qu'un impact très limité sur l'accès global des chômeurs à la formation dans la mesure où il ne concerne que quelques centaines de demandeurs d'emploi par an (entre 650 et 700 en 2012)[42].

---

[37] Expression utilisée par plusieurs acteurs rencontrés par la mission pour présenter les demandes spécifiques de formation des demandeurs d'emploi. Les besoins des entreprises sont nommés en revanche « demande économique ».

[38] Ces éléments s'appuient sur une table ronde organisée sous l'égide de l'ARF le 18 mars 2013 avec les représentants de différentes régions (Alsace, Basse Normandie, Bourgogne, Champagne Ardenne, Limousin, Rhône Alpes) ainsi que sur un entretien avec la vice présidente en charge de la formation professionnelle de la Région PACA le 12 mars 2013.

[39] Pour plus de détails sur cette prestation, voir l'annexe financière.

[40] Estimation faite par l'Igas à partir de données collectées entre janvier et septembre 2012 par Pôle emploi et transmises à la mission.

[41] http://www.iledefrance.fr/aides-regionales-2/dossier-importation/economie-emploi/41-chequier-qualifiant/

[42] Donnée estimée par l'Igas à partir des données fournies par Pôle emploi dans l'enquête « Formation : les dispositifs de financement individuel par les Régions » réalisée en octobre 2012.

2.3.3. Le retour à l'emploi comme critère principal d'évaluation de l'efficacité de la formation

2.3.3.1. La donnée brute du retour à l'emploi à court terme est le principal indicateur d'évaluation de l'efficacité d'une formation

[138] L'indicateur de performance le plus communément utilisé est celui du taux de retour à l'emploi six mois après la formation. L'indicateur retenu pour suivre l'objectif « *Améliorer l'efficacité de la formation* » suivi par l'Unédic en application de la convention tripartite est celui du taux de retour à l'emploi durable six mois après la formation, indicateur calculé par Pôle emploi[43]. Les Régions suivent toute une batterie d'indicateurs relatifs aux formations qu'elles financent : à titre d'exemple, la région Basse-Normandie suit trois grands types d'indicateurs : situation des stagiaires au moment de l'entrée en formation, analyse de la réalisation des actions et devenir des stagiaires. La majorité de ces indicateurs sont des indicateurs d'activité et de surveillance. Les seuls indicateurs permettant d'avoir une indication sur l'impact des actions de formations menées sont ceux relatifs au devenir des stagiaires (cf. situation à la fin de la formation et à six mois, nature du contrat de travail, secteur…), autant de critères d'analyse relatif au retour à l'emploi.

[139] Pôle emploi réalise ainsi chaque année une enquête « *Sortants de formation* ». Elle couvre l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés pendant la formation ou ayant suivi une formation financée par Pôle emploi. La dernière en date a été réalisée en octobre 2012 sur des sortants de formation de mars 2012. Le taux de retour à l'emploi global[44] est de 45,5 % en 2012 (cf. 50,1 % en 2011) et le taux de retour à l'emploi durable est de 31,3 % en 2012 (cf. 37,0 % en 2011).

[140] Cette enquête donne une vision relativement fiable du retour à l'emploi à l'issue des formations financées par Pôle emploi. Cependant, du fait de son périmètre très particulier (cf. les personnes non indemnisées ayant suivi des formations non financées par Pôle emploi ne sont pas dans la base d'échantillon), elle ne permet nullement d'établir des comparaisons d'efficacité entre formations selon les financeurs. En effet, dans la base d'échantillon retenue, les formations financées par Pôle emploi représentent près de 60 % des entrées en formation alors que d'après les données de la DARES établies à partir de la base BREST, Pôle emploi ne représente en réalité qu'à peine un cinquième de l'ensemble des entrées en formation. L'écart entre les deux tient au périmètre partiel de l'enquête de Pôle emploi. Or ce public ayant probablement un taux de retour à l'emploi relativement distinct (et sans doute moins bon du fait d'une ancienneté dans le chômage plus grande), les taux de retour à l'emploi tels que mesurés par l'enquête pour les formations non financées par Pôle emploi ne permettent pas de véritablement comparer en tant que tel l'impact des formations financées par Pôle emploi et l'impact des formations financées par d'autres acteurs, au premier rang desquels les Régions.

[141] Il n'existe par conséquent aucune enquête actuelle permettant de façon un minimum fiable d'avoir une vision agrégée nationalement de l'efficacité de la formation et *a fortiori* comparée par type de formation. Certaines Régions ont certes mis en place des enquêtes mais elles ne sont pas toujours directement comparables et consolidables dans la mesure où les indicateurs pris en compte ne sont pas les mêmes. À titre d'exemple, l'enquête I-qual « sortants 2010 » de la Région Ile-de-France ne porte que sur les stagiaires ayant suivi une formation financée par la Région. D'après cette enquête, 55 % des sortants sont en emploi six mois après la sortie de formation, mais seulement 16% à temps plein en CDI, cette enquête ne calculant pas le taux de retour à l'emploi « durable » des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation financée par Pôle emploi.

[43] Durable signifie contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à six mois.
[44] Que l'emploi soit durable ou non.

[142] Ces inefficiences des données publiques indiquent le manque de coordination entre les différents acteurs qui interviennent dans le financement de la formation, chacun n'évaluant que ses propres publics sans souci d'articulation avec les autres acteurs, qui effectuent pourtant le même travail. Sans une démarche d'harmonisation des indicateurs de suivi et d'efficacité et d'articulation des périodicités d'enquête, aucune agrégation des données d'ensemble ne sera possible au niveau tant régional que national.

[143] Comme la mission l'a exposé supra, le retour à l'emploi est aujourd'hui le principal critère d'évaluation utilisé pour mesurer l'efficacité des formations. Il existe, cependant, d'autres indicateurs pertinents d'évaluation des formations comme par exemple le taux de remplissage des sessions, le taux d'abandon en cours de formation ou encore la proportion de stagiaires ayant validé le diplôme-certificat-habilitation à l'issue d'une formation. Toutefois, ces indicateurs sont rarement construits par les financeurs. La seule présentation agrégée dont la mission a eu connaissance, repose sur l'enquête DARES auprès de demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006 où l'on constate que « *six formations suivies sur dix ont mené à un diplôme ou une qualification, que les stagiaires ont obtenu dans 80 % des cas. (…). Un stagiaire sur dix a abandonné la formation avant la fin, le plus souvent parce qu'il a retrouvé un emploi* ». Ces données de la DARES présentent cependant plusieurs faiblesses problématiques : elles sont anciennes (2006), non pérennes (collecte ponctuelle) et déclaratives : il s'agit là de données objectives (obtention d'un diplôme, abandon en cours de formation,…) mais qui ont été collectées par voie déclarative, comportant les biais inhérents à ce mode de collecte (erreur de mémoire, rationalisation *a posteriori*, etc.).

2.3.3.2. L'apport net de la formation à l'emploi n'est pourtant pas toujours clairement perceptible[45]

- À titre individuel

[144] De multiples travaux d'évaluation empirique ont été menés en France comme à l'étranger ces dernières années pour évaluer l'impact sur l'emploi de la formation des chômeurs. L'idée la plus évidente est celle d'un impact positif de la formation. En effet, permettant d'accroître les qualifications d'une personne, elle devrait assurer à celle-ci de plus grandes chances de retrouver un emploi de qualité (leur formation signalant aux employeurs leur meilleure productivité)

[145] De façon micro-économique, la formation des demandeurs d'emploi peut cependant avoir des effets opposés au retour à l'emploi. Cela s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord, grâce à l'élévation de leur niveau de qualification, les demandeurs d'emploi formés peuvent élever leur salaire de réserve sur le marché du travail, ce qui va réduire la proportion d'offres de travail auxquelles ils seront enclins à répondre. Pendant la formation, les demandeurs d'emploi ont aussi tendance à mener une recherche d'emploi moins active. À titre d'illustration, le changement de catégorie de chômeurs au moment de l'entrée en formation les fait basculer en France dans la catégorie D qui réunit les demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles pour un emploi. La formation peut, dès lors, avoir comme effet d'éloigner de l'emploi les personnes plus durablement que ce qui se serait produit sans recours à la formation.

[146] À partir du fichier national des ASSEDICS, Crépon, Ferracci et Fougère[46] ont ainsi montré que ce dernier effet joue un rôle prépondérant, la durée de chômage étant prolongée de presque quatre mois, ce qui correspond à la durée moyenne des formations de l'échantillon qu'ils analysent.

[45] La majorité des éléments synthétisés ici sont tires de la revue documentaire établie par Marc Ferracci en février 2013 pour la chaire Sécurisation des parcours professionnels de Sciences Po « *Etude relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés* ».

[46] Crépon, Ferracci, Fougère, "*Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and reccurence?* Annales d'Economie et de Statistique, 2012, 107-108, 175-199

[147] Les études économétriques tendent aussi à montrer que le profil du demandeur a un impact sur l'importance de l'effet de la formation sur l'emploi. Ainsi, ceux qui arrivent le mieux à valoriser leur formation sont les plus qualifiés et les plus diplômés[47]. Les rendements de la formation sont par ailleurs plus élevés si la formation intervient rapidement après la perte de l'emploi. Il ne faut cependant pas non plus qu'elle intervienne trop tôt car un certain nombre de chômeurs sont tout de même destinés à reprendre rapidement un emploi.

[148] D'autres études suggèrent que les résultats à court terme se distinguent des effets à plus long terme. Ainsi, à court terme, les formations longues de requalification (par opposition aux formations courtes d'adaptation) auraient un impact négatif sur l'emploi, cet effet s'inversant à plus long terme[48]. Au-delà du délai immédiat pour retrouver un emploi qui est allongé, la formation permet d'accroître la durée moyenne de l'emploi retrouvé. Crépon, Ferracci et Fougère évaluent cet effet à 330 jours en moyenne.

[149] Les travaux du CEREQ[49] tendent aussi à montrer l'impact mitigé de la formation sur le taux d'emploi des personnes au regard de leur passé dans l'emploi. Le taux d'emploi 7 ans après la sortie de formation est nettement plus élevé pour les personnes qui avaient entamé la formation consécutivement à une période d'emploi que pour les personnes qui n'ont pas suivi de formation, ce qui est a priori un résultat positif. Cependant, pour les personnes ayant débuté la formation immédiatement après leur formation initiale, il n'y a pas d'apport significatif et, pour les personnes ayant commencé la formation après une période de chômage, elles ont même un taux d'emploi inférieur à celles n'ayant pas bénéficié de formation. La méthode utilisée (cf. avec groupes témoins à caractéristiques observables comparables) ne permet cependant pas d'écarter avec certitude des caractéristiques inobservables de certains individus au chômage qui, en l'absence de formation, auraient conduit à une perte encore plus grande de leur employabilité.

[150] La principale limite de ces différentes études réside dans la difficulté à évaluer simultanément les impacts à court et long termes, la prise en compte du type et de la durée des formations ainsi que l'évaluation des effets liés aux caractéristiques des demandeurs d'emploi et des emplois retrouvés. Une étude suisse[50] tend à montrer que le profilage des demandeurs d'emploi par les agents du service public de l'emploi a un effet très marqué sur l'efficacité ultérieure de la formation. Ce résultat tend bien à montrer que c'est la prise en compte simultanée des différents éléments mentionnés ci-dessus qui permet une appréciation fine de l'effet des formations.

- À titre collectif

[151] D'un point de vue collectif, il n'est pas aisé *a priori* de connaître l'impact d'une hausse de la formation des chômeurs sur l'économie dans son ensemble. En effet, à niveau d'emploi constant, il est probable que les chômeurs formés évincent les chômeurs non formés pour l'obtention des emplois vacants. Par ailleurs, plus le nombre de chômeurs formés est grand, plus il est probable que le gain individuel à être formé soit faible, la concurrence pour les emplois s'effectuant cette fois-ci entre personnes formées. Cependant, l'augmentation du niveau moyen de formation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail peut aussi conduire à une hausse globale du nombre d'offres d'emploi créées, un certain nombre de recruteurs étant plus enclins à créer des postes dès lors qu'ils savent moins difficile la possibilité de trouver les compétences qu'ils recherchent sur le marché.

---

[47] Cavaco, S., D. Fougère and J. Pouget (2013), "*Estimating the Effect of a Retraining Program for Displaced Workers on Their Transition to Permanent Jobs*", Empirical Economics Volume 44, Issue 1, pp 261-287: dans cette étude, le critère d'emploi pris en compte est la probabilité moyenne d'embauche en CDI.

[48] Phénomène identifié sur données allemandes. (Voir notamment Hujer, R. and M. Wellner (2000), "Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonometrische Analyse", Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 405-420)

[49] *Le retour en formation en début de vie active : un effet ambivalent sur l'accès à l'emploi*, Jean-Jacques Arrighi & Virginie Mora, CEREQ, juin 2011, Net.doc.83,

[50] Lechner, M., Smith, J. A. (2003), «What *is the Value Added by Caseworkers?* « Labour Economics, 14(2): 135-151.

[152] Les travaux économétriques de Ferracci, Jolivet et Van den Berg[51] suggèrent que lorsque la proportion de chômeurs formés sur un marché augmente, le taux d'emploi de ces derniers diminue. Le taux d'emploi des individus non formés présente quant à lui un profil en U : il se dégrade d'abord (pour une augmentation faible de la proportion de chômeurs formés) puis augmente avec la proportion de chômeurs formés. L'évaluation globale de l'intérêt d'une augmentation de la formation des demandeurs d'emploi est donc a priori difficile à faire, d'autant plus qu'il faudrait compléter une telle analyse d'une évaluation en équilibre général, prenant en compte les coûts et bénéfices de la formation des demandeurs d'emploi pour les chômeurs, pour les entreprises mais aussi pour les finances de l'assurance chômage et des autres administrations publiques.

[153] Quoi qu'il en soit, le contexte économique ralenti a un impact notable qu'il est nécessaire de prendre en compte quant aux résultats attendus et observés de la formation : la création nette d'emplois est aujourd'hui faible et le chômage touche toutes les catégories de travailleurs, quel que soit leur niveau de qualification. Ce phénomène a un effet d'autant plus direct sur les chômeurs que les travailleurs diplômés, qui sont certes moins exposés au chômage, ont tendance à prendre des emplois déclassés par rapport à leur niveau réel de qualification. Cette situation justifie à elle seule de ne pas s'intéresser uniquement au taux de retour à l'emploi à court terme pour évaluer l'apport d'un passage par la formation.

2.3.3.3. Les mesures de la satisfaction restent extrêmement rares

[154] La seule véritable donnée agrégée disponible à ce jour est une publication de la DARES de 2011 à l'appui d'une enquête réalisée en 2008-2009 auprès de demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006. La mesure de la satisfaction se réduit à seulement quelques lignes reproduites ci-après : « Deux ans après avoir débuté la formation, l'opinion des stagiaires sur celle-ci est globalement positive : 86 % déclarent avoir acquis de nouvelles compétences, 79 % qu'elle leur a permis de se sentir utiles et de reprendre confiance en eux et 76 % qu'ils ont acquis une expérience professionnelle. En outre, 58 % considèrent que leur formation leur a permis de trouver un emploi. Enfin, moins de la moitié des stagiaires estiment que la formation a amélioré leur situation financière et un quart qu'elle leur a servi à ouvrir ou prolonger des droits à l'allocation chômage ».

[155] Au-delà du fait que cette enquête est la seule et unique enquête à avoir permis une vision agrégée du degré de satisfaction des demandeurs d'emploi par une évaluation « à froid » deux ans après la formation, elle présente l'inconvénient d'être très ancienne (avis sur la formation suivie en 2006) et peu détaillée.

[156] En dehors de cette enquête nationale, aucune donnée agrégée et comparée n'est à ce jour disponible pour connaître le degré de satisfaction « à chaud » et « à froid » des demandeurs par types de formation, par prestataires ou par territoires. L'avis des entreprises sur la qualité de la formation n'est pas non plus connu.

[51] Ferracci, M., Jolivet, G., Van den Berg, G. J., "Treatment evaluation in the case of interactions within markets", 2011, IZA DP n° 4700.

3. UNE NOTION DONT LA PERTINENCE MERITE CEPENDANT D'ETRE QUESTIONNEE AUSSI BIEN D'UN POINT DE VUE THEORIQUE QU'OPERATIONNEL

3.1. Métiers en tension, emplois vacants : de quoi parle-t-on ?

[157] Ces deux notions sont à la base de l'approche adéquationniste dans la mesure où elles sont supposées en justifier la pertinence, la formation des chômeurs visant à orienter des travailleurs vers les métiers en tension ou vers les emplois vacants. Emplois vacants et métiers en tension sont deux notions très proches qui s'alimentent l'une l'autre dans le débat public, alors qu'elles ne recouvrent pas la même réalité. La notion d'emploi vacant est avant tout une notion statistique d'offre d'emploi non pourvue. La notion de métier en tension est une notion administrative dans la mesure où la liste des métiers considérés comme en tension est fixée par arrêté préfectoral. Elle varie donc d'un territoire à l'autre. L'analyse détaillée de ces deux notions montre les précautions nécessaires à leur utilisation et à leur application à la formation des demandeurs d'emploi.

3.1.1. L'existence d'emplois vacants ne provient pas en premier lieu d'une inadéquation des compétences des demandeurs d'emploi aux offres d'emploi

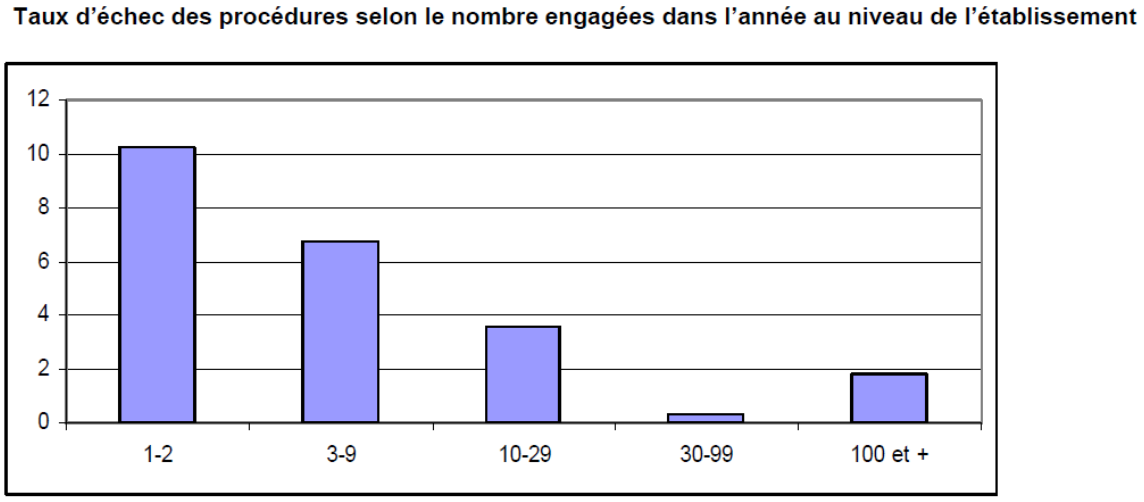
[158] La formation des demandeurs d'emploi est souvent présentée comme le moyen de faire évoluer l'offre de travail vers les compétences demandées par les entreprises sur le marché du travail. L'existence d'offres d'emploi non pourvues faute de candidats satisfaisants est ainsi considérée comme la preuve de la nécessité de faire évoluer les compétences sur le marché. L'analyse plus approfondie de la nature de ces offres d'emploi non pourvues tend cependant à montrer que la cause de la vacance ne provient pas tant des demandeurs (cf. il n'y aurait pas les candidats avec les compétences requises) que des offreurs (cf. les recruteurs).

[159] Les travaux de la DARES et de la DGEFP[52] à partir de l'enquête OFER[53] tendent ainsi à montrer que les offres d'emploi non pourvues faute de candidats satisfaisants se concentrent sur les entreprises qui effectuent le moins fréquemment des recrutements.

[52] Note de la DGEFP, « Les emplois non pourvus - Du bon ou mauvais usage d'un concept flou », Réf 05-2013_DS-MAE/DSynt/2013/02/4156, février 2013.

[53] OFER : offre d'emploi et recrutement. L'enquête Offre d'emploi et recrutement s'adresse aux établissements du secteur privé employant au moins un salarié. Tirés au sort à partir du répertoire Sirene de l'Insee et sélectionnés par téléphone, les établissements interrogés sont ceux ayant recruté ou essayé de recruter (hors intérim) au moins un salarié au cours des douze mois précédant la collecte de l'enquête. La dernière vague d'enquête remonte à 2005 (Source : d'après le site du ministère du Travail).

Graphique 5 : Taux d'échec des procédures selon le nombre engagées dans l'année au niveau de l'établissement



Source : OFER - DARES, calculs DGEFP
Lecture : Quand l'établissement a engagé 1 ou 2 recrutements dans l'année, le risque d'échec pour des raisons inhérentes au processus est de 10,3%. Il n'est que de 3,6% si l'établissement a engagé entre 10 et 29 procédures.

Source : OFER – DARES, calculs DGEFP.

[160] On constate ainsi que moins un établissement recrute régulièrement[54], plus le risque d'échec d'un processus de recrutement est grand[55]. Une multiplication par 10 du nombre de recrutements dans l'année divise ainsi par trois le risque d'échec pour une procédure donnée de recrutement. Un tel phénomène a principalement deux explications :

- une première réside dans le moindre professionnalisme de services RH pratiquant peu fréquemment des recrutements (ex. spécification de l'offre inadéquate, processus de recrutement inadapté, proposition de rémunération en décalage par rapport aux niveaux proposés sur le marché…) ;
- la seconde tient à la taille de ces entreprises : leur petite taille leur donne moins de visibilité sur le marché aussi bien pour faire connaître leurs offres que pour recevoir des candidatures spontanées[56].

[161] Dans un contexte de chômage de masse touchant de surcroît tous les niveaux de qualification, il est effectivement peu surprenant de constater que les emplois vacants faute de candidats reposent sur une inefficience située principalement du côté des offreurs d'emploi plus que du côté de la demande d'emploi. Dès lors, on voit bien que former davantage de chômeurs ne résoudra pas en tant que telle la question des emplois vacants. Les pistes à rechercher sortent du cadre d'analyse de la formation des chômeurs et concernent les actions et services spécifiques de soutien à adresser aux TPE et PME engageant des procédures de recrutement.

[54] Exception faite des établissements et entreprises effectuant plus de 100 recrutements par an qui voient eux leur taux d'échec légèrement plus élevé que les entreprises effectuant entre 30 et 99 recrutements par an (mais nettement plus faible que les établissements réalisant moins de 30 recrutements par an).

[55] Les risques plus élevées pour certaines entreprises de grande taille peuvent s'expliquer soit par des raisons sectorielles (cf. voir l'analyse des métiers en tension ci-dessous) soit par le fait que passer une certaine taille les types de compétences recherchées peuvent être très spécifiques et se situer sur des qualifications de niches, ce qui peut accroître le risque d'échec d'une procédure de recrutement.

[56] Or d'après l'enquête OFER 2005 (retraitement DGEFP présenté devant le COE le 21 mai 2013), les candidatures spontanées représentent la première part des recrutements ayant abouti (23 %) devant les offres déposées à Pôle emploi (19 %)

3.1.2. Les métiers en tension existent-ils aujourd'hui vraiment sur les territoires ?

[162] Dans une publication récente[57], le CIDJ (Centre d'information et de documentation jeunesse) identifie 22 secteurs et 200 métiers qui recrutent[58]. Dans la pratique, deux des secteurs considérés comme les plus en tension par les acteurs institutionnels rencontrés par la mission sont le secteur de l'hôtellerie-restauration et le secteur du bâtiment. Il est caractéristique que ces deux secteurs soient très touchés par un fort turn over de la main d'œuvre. On peut, dès lors, s'interroger sur la raison pour laquelle ces secteurs, où le niveau de qualification attendu est souvent faible, n'arrivent pas à fidéliser leur main d'œuvre. Ces deux secteurs ont des points communs qui les rendent, en effet, particulièrement peu attractifs : conditions de travail difficiles (cf. horaires décalés, temps partiels contraints, pénibilité,…) et perspectives d'évolution de carrière faibles.

[163] Par ailleurs, la tension au recrutement sur ces secteurs n'induit pourtant pas d'ajustement à la hausse des rémunérations qui restent à des niveaux très bas. La faible qualité des emplois offerts n'étant pas compensée par des rémunérations attractives, il n'est pas surprenant que ces secteurs ne fidélisent pas leurs employés et soient donc constamment à la recherche de nouveaux travailleurs.

[164] À nouveau, les difficultés de recrutement rencontrés par ces secteurs sont plus à rechercher du côté des offreurs d'emploi (en l'occurrence sur la nature des emplois proposés) que du côté de demandeurs d'emploi peu nombreux à s'orienter vers ces secteurs ou prétendument pas assez qualifiés pour y pourvoir les postes.

3.2. L'approche adéquationniste : la difficile mise en pratique opérationnelle

3.2.1. Les Régions rencontrent des difficultés à identifier et à anticiper les besoins de recrutement à court et moyen termes sur leur territoire

[165] Plusieurs acteurs locaux ont fait part à la mission des difficultés qu'ils rencontrent pour faire remonter les anticipations des entreprises de leur territoire[59], celles-ci ayant souvent du mal à formaliser leurs besoins de recrutement à court ou moyen termes. Cette faible capacité à se projeter serait, en premier lieu, le fait des petites et moyennes entreprises, ce qui fait écho au fait que ce sont souvent aussi ces mêmes entreprises qui rencontrent des difficultés à pourvoir les emplois qu'elles proposent (cf. du fait d'un professionnalisme insuffisant de leur démarche. Voir Supra). Or les PME représentent en France plus de la moitié de l'emploi salarié privé[60], et parfois plus encore dans certains territoires à forte dominante rurale.

[166] Un tel constat explique en partie pourquoi l'enquête BMO (Besoins en Main d'œuvre) réalisée par Pôle emploi peine à prévoir de façon satisfaisante les recrutements à venir. À titre d'exemple, concernant la vague de collecte effectuée fin 2010 sur les projets de recrutement des entreprises pour 2011, les entreprises ont déclaré n'avoir qu'1,5 millions de projets de recrutement, ce qui constitue moins de 7 % des recrutements qui ont été effectivement réalisés en 2011. Les investigations de Pôle emploi pour expliquer cet écart *a priori* considérable entre ce qui est anticipé et ce qui se produit réellement s'expliquerait principalement par les départs non anticipés et les fluctuations de l'activité.

---

[57] *Guide des secteurs qui recrutent 2012-2013 : 22 secteurs et plus de 200 métiers*, CIDJ,

[58] Les métiers ciblés sont d'une grande hétérogénéité : grutier, aide à domicile, soudeur, développeur informatique, chaudronnier…

[59] Ces éléments s'appuient sur une table ronde organisée sous l'égide de l'ARF le 18 mars 2013 avec les représentants de différentes régions (Alsace, Basse Normandie, Bourgogne, Champagne Ardenne, Limousin, Rhône Alpes) ainsi que sur un entretien avec la vice présidente en charge de la formation professionnelle de la Région PACA le 12 mars 2013.

[60] 52 % en 2010 d'après le site du Ministère de l'économie.

[167] À l'inverse, les projections de longs termes réalisés par exemple par le Centre d'analyse économique, tout en étant fort intéressantes pour les acteurs régionaux afin de se représenter plus globalement les évolutions économiques du marché de l'emploi dans les années à venir, sont d'une utilité opérationnelle limitée. En effet, ces exercices de prospective à 10 ans s'inscrivent dans une temporalité trop éloignée pour des Régions qui réalisent des achats de formation afin de mettre à bien plus brève échéance sur le marché du travail des chômeurs nouvellement formés.

[168] Enfin, d'un point de vue spatial, la Région peut ne pas être l'échelle territoriale pertinente pour réaliser le diagnostic de certains besoins économiques. En particulier, certains besoins peuvent n'être identifiables qu'à une échelle plus large, interrégionale voire nationale. Or, les diagnostics territoriaux s'effectuent aujourd'hui au niveau régional sans coordination à un niveau supérieur.

3.2.2. Une prise en compte délicate des évolutions de la population active

[169] Quand bien même une Région parviendrait à correctement prévoir à court et moyen termes les besoins économiques de ses entreprises, son diagnostic territorial ne peut s'arrêter à l'analyse de l'offre de travail. En effet, les flexions de la population active par nature, type et niveau de qualification doivent impérativement être prises en compte, au risque sinon de mal calibrer le nombre de sessions de formation à ouvrir.

[170] Ces flexions de la population active requièrent de s'intéresser non seulement aux entrées sur le marché du travail (cf. les jeunes sortants d'une formation initiale) ainsi qu'aux sorties (cf. les actifs partant en retraite). Ces phénomènes peuvent avoir une ampleur conséquente comme en attestent l'étude du Centre d'analyse stratégique de février 2013[61] selon laquelle d'ici 2020, le nombre de départs en fin de carrière devrait être proche des 600 000 par an. Or, il est difficile pour les acteurs locaux de prendre en compte cette réalité dans l'élaboration de leurs diagnostics territoriaux dans la mesure où ces documents s'appuient souvent sur les travaux du CAS et du CIDJ qui, jusqu'à présent, ne donnent pas une analyse territoriale assez fine de l'évolution des entrées / sorties du marché du travail par compétences, diplôme et secteur. À titre d'exemple, la livraison en 2012 du CIDJ sur les métiers en tension ne mène aucune réflexion sur l'impact des futurs entrants sur le marché du travail. Rien n'est donc connu de la concurrence potentielle que représenteront, dans chaque secteur, ces futurs nouveaux jeunes actifs qualifiés avec la main d'œuvre déjà disponible sur le marché du travail.

[171] Les demandeurs d'emploi rencontrés par la mission[62] ont, en revanche, une conscience aigue (et inquiète) de l'impact de ces nouveaux entrants sur le marché du travail : en effet, ces derniers expriment la crainte que la valeur des formations qu'ils suivent ne soit pas reconnue à la même hauteur que les formations initiales suivies par les jeunes, que les chômeurs formés ne soient dès lors pas en mesure de rivaliser avec les jeunes dans l'accès à l'emploi.

[172] La faible prise en compte par les acteurs régionaux de la problématique de la mobilité interrégionale, voire transfrontalière, des demandeurs d'emploi est aussi un facteur de nature à fragiliser les prospectives relatives à l'évolution anticipée de la population active sur un territoire donnée (et donc aux besoins de nouvelles compétences sur un territoire). En effet, si un demandeur d'emploi se forme sur un territoire donné, il lui est tout à fait possible de rechercher ensuite du travail sur un autre territoire, *a fortiori* si, préalablement à son entrée en formation, il venait d'une autre région[63]. Cette problématique ne concerne sans doute pas l'intégralité des demandeurs d'emploi sortants de formation mais elle est loin d'être négligeable pour les demandeurs d'emploi vivant à la frontière de différentes régions : en effet, ces derniers recherchent de l'emploi sur un bassin économique dont les contours ne sont pas nécessairement similaires à ceux de leur région d'habitation et de formation.

---

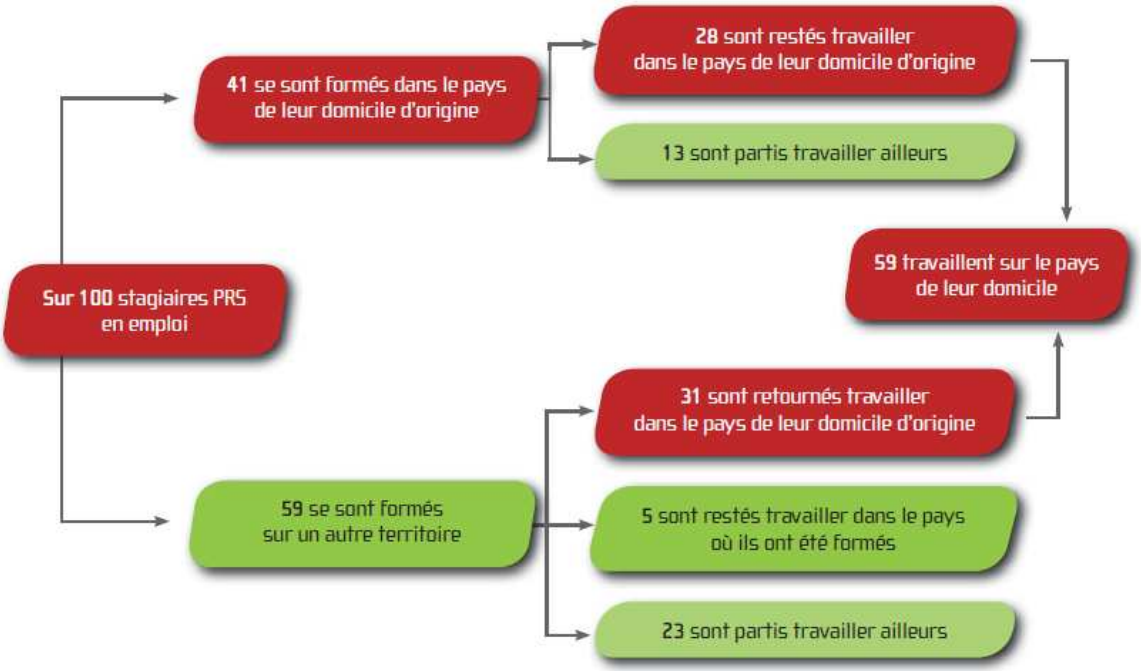
[61] *Les métiers en 2020*, CAS & DARES, Rapports et documents, février 2013.

[62] Constat fait au cours de la tenue des trois focus groupes réalisés par la mission.

[63] Il est à noter que la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi pour entrer en formation est aujourd'hui un phénomène dont la quantification est très mal connue mais considérée par tous les acteurs institutionnels comme résiduelle. Si tel était le cas, cela s'explique aisément par la complexité que

[173] La Région Bretagne a ainsi mené un travail pour évaluer l'importance des mobilités des actifs à l'échelle du territoire régionale. Comme en atteste son étude, la mobilité des demandeurs d'emploi est grande entre lieu d'habitation, lieu de formation et lieu d'emploi. Ainsi, près d'un quart des demandeurs d'emploi formés travaillent dans un lieu non seulement distinct de leur lieu d'habitation mais aussi distinct de leur lieu de formation ; ils sont au global deux tiers à travailler dans un lieu[64] distinct de celui où ils ont suivi leur formation du programme régional.

Graphique 6 : La mobilité géographique des stagiaires de la Région Bretagne pour aller se former et travailler


Sur 100 stagiaires PRS en emploi
41 se sont formés dans le pays de leur domicile d'origine
28 sont restés travailler dans le pays de leur domicile d'origine
13 sont partis travailler ailleurs
59 travaillent sur le pays de leur domicile
59 se sont formés sur un autre territoire
31 sont retournés travailler dans le pays de leur domicile d'origine
5 sont restés travailler dans le pays où ils ont été formés
23 sont partis travailler ailleurs

Source : In Trajectoires professionnels des bénéficiaires du programme régional des stages 2008-2009, GIP Relation Emploi-formation, Bretagne, janvier 2012. Note : le terme de « pays » désigne ici les territoires infra régionaux définis par la Région.

représentent à l'heure actuelle l'inscription et la prise en charge d'une formation financée par une autre région.

[64] L'unité géographique retenue par la Région ici est le « pays », territoire infra régionale.

[174] La mobilité est par ailleurs variable selon le secteur dans lequel les personnes se sont formées : d'après les travaux du GREF (GIP Relation Emploi-Formation) Bretagne, « *si 21 % des personnes en emploi formées dans le secteur de "l'aide à domicile" travaillent en dehors de leur territoire d'origine, cela concerne près de la moitié des stagiaires formés dans le secteur "Transport logistique"* »[65]. Ces écarts s'expliquent en partie par les potentialités variables d'emploi sur un territoire selon le type de métier recherché. Quoi qu'il en soit, les demandeurs d'emploi, qu'ils aient ou non suivi une formation pendant leur période de chômage, sont d'autant plus enclins à rechercher du travail dans d'autres régions que le taux de chômage sur leur territoire d'origine est élevé. La situation la plus caractéristique de ce phénomène concerne les territoires frontaliers connaissant aujourd'hui de forts mouvements transfrontaliers de la main d'œuvre[66]. Cette mobilité géographique des demandeurs d'emploi, dont l'impact reste aujourd'hui difficilement quantifiable, peut conduire les Régions à acheter tantôt en trop grande quantité tantôt en quantité insuffisante les formations dans tel ou tel secteur, ou pour tel ou tel métier.

3.2.3. Le temps long entre l'identification des besoins sur un territoire et la mise sur le marché de demandeurs d'emploi nouvellement formés affaiblit la pertinence de l'approche adéquationniste

[175] Le temps de déploiement pour qu'une politique régionale d'achat de formation produise ses premiers effets (cf. recherche d'emploi par des demandeurs d'emploi nouvellement formés) est par définition long dans la mesure où il requiert de multiples étapes :

- recherches documentaires et consultation des acteurs économiques locaux en vue de l'élaboration des diagnostics territoriaux ;
- passation des procédures d'achats nécessitant des délais de rédaction (élaboration du cahier des charges, publicité et mise en concurrence, cf. délais fixés par le code des marchés publics), d'analyse des offres et de choix de l'offre retenue ;
- tenue des sessions de formation, certaines pouvant ne durer que quelques semaines mais d'autres s'étalant sur plusieurs mois.

[176] Entre l'identification initiale des besoins des entreprises et la fin de la formation des demandeurs d'emploi, il peut ainsi s'écouler un temps long qui se compte en nombreux mois voire en années. Or, comme détaillé précédemment, les entreprises rencontrent de grandes difficultés à anticiper au-delà de quelques semaines ou, au mieux, quelques mois leurs besoins de recrutement. L'exercice adéquationniste consistant à prévoir à moyen terme les besoins de main d'œuvre des entreprises et donc les types de formation à acheter pour former les demandeurs d'emploi est donc particulièrement délicat. Du fait des difficultés d'anticipation des entreprises et de la cyclicité de l'économie, il est en effet difficile de s'assurer qu'entre l'émergence du besoin et la mise sur le marché des chômeurs nouvellement formés un retournement de l'activité ne soit pas intervenu dans les secteurs identifiés comme dans le besoin de main d'œuvre.

3.3. Qui travaille dans quel secteur ? L'absence de déterminisme entre formation et emploi

[177] L'élément le plus problématique dans la mise en œuvre de l'approche adéquationniste formation-emploi appliquée à la formation des demandeurs d'emploi réside dans le faible lien entre le type d'emploi trouvé et la nature de la formation suivie. La faiblesse de la corrélation (et *a fortiori* l'absence de lien de causalité) entre les deux s'illustre de multiples manières.

---

[65] *Trajectoires professionnels des bénéficiaires du programme régional des stages 2008-2009*, GIP Relation Emploi-formation, Bretagne, janvier 2012

[66] Ainsi de nombreux actifs de la région Franche Comté quittent chaque jour le territoire français pour aller travailler en Suisse. À l'inverse, la région Aquitaine et Midi-Pyrénées connaissent un phénomène inverse avec l'entrée sur le marché du travail régional de travailleurs espagnols, et ce d'autant plus que l'écart de croissance et de taux de chômage est grand entre la France et l'Espagne.

3.3.1. Une faible correspondance entre formation et spécialité d'emploi pour les actifs occupés comme pour les demandeurs d'emploi…

[178] D'un point de vue macroéconomique, les dernières publications de l'INSEE considèrent que parmi les « *60 % des actifs de 15 à 55 ans [qui]ont une spécialité de formation professionnellement ciblée, (…) seuls 40 % ont un emploi en adéquation avec celle-ci et ce sont les titulaires de bac+2 et bac+5 qui sont le plus souvent en adéquation, à l'opposé des titulaires de baccalauréats professionnel ou technologique* »[67]. Un tel phénomène peut certes s'expliquer en partie par les évolutions de carrière de chaque actif qui ont tendance à éloigner progressivement la formation initiale suivie dans la jeunesse de l'emploi occupé aujourd'hui. Le lien immédiat entre une formation suivie et le premier emploi occupé pourrait dès lors être plus fort que ne le laisserait croire ces statistiques.

[179] Or, ce constat d'inadéquation entre la formation et l'emploi s'applique aussi aux jeunes diplômés, en particulier à ceux issus de l'enseignement professionnel. Ainsi, seuls « *46 % des jeunes ayant quitté le système éducatif en 1998 occupent un premier emploi qui « correspond » à leur formation initiale* »[68]. Pour les jeunes diplômés, la correspondance entre formation et spécialité d'emploi est la plus faible pour les niveaux baccalauréat : elle n'est que de 35 %.

[180] Quand la formation se fait sous forme d'apprentissage, le lien entre formation suivie et emploi trouvé est beaucoup plus fort. Ainsi, « *à l'issue d'un CAP ou d'un BEP industriel, 68 % des apprentis occupent un premier emploi de leur domaine, contre 44 % des lycéens n'ayant pas été formés en apprentissage* »[69]. Le renforcement des liens avec l'entreprise pendant le temps de la formation est donc clairement un facteur favorisant une adéquation plus forte entre formation et emploi. On constate cependant que les demandeurs d'emploi considèrent justement que c'est un des points qui fait difficulté aujourd'hui dans les formations : les liens avec l'entreprise sont souvent jugés insuffisants (ex aide pour trouver un stage d'application en correspondance avec le contenu de la formation, lien concret avec l'entreprise juste avant la fin de la formation…)[70].

[181] Pour la formation des demandeurs d'emploi, l'adéquation entre formation et emploi est aussi relativement limitée. Ainsi, le GREF de Bretagne montre que 43 % des demandeurs d'emploi occupent un emploi sans lien avec la formation du programme régional qu'ils ont suivie[71]. Pour les autres, dans près de la moitié des cas, la formation est en lien avec l'emploi occupé 18 mois après la sortie de stage mais cette corrélation est autant le fait de l'expérience antérieure du demandeur d'emploi (cf. formations et emplois précédents) que de la formation immédiatement suivie par la personne. Au final, seuls 31 % des demandeurs d'emploi ont un emploi en lien avec la formation qu'ils ont suivie alors que leur expérience antérieure était sans lien avec le domaine d'activité dans lequel ils évoluent au moment de l'enquête.

---

[67] *L'adéquation entre spécialité de formation et emploi, et son impact sur les salaires*, Charnoz, Insee-Bilan Emploi et salaires, 2011.

[68] *Obtenir un emploi dans son domaine de formation : un enjeu très relatif dans l'insertion des jeunes,* Couppié, Giret, Lopez, Insee - Bilan Formation Emploi, 2009

[69] *Obtenir un emploi dans son domaine de formation : un enjeu très relatif dans l'insertion des jeunes,* Couppié, Giret, Lopez, Insee - Bilan Formation Emploi, 2009

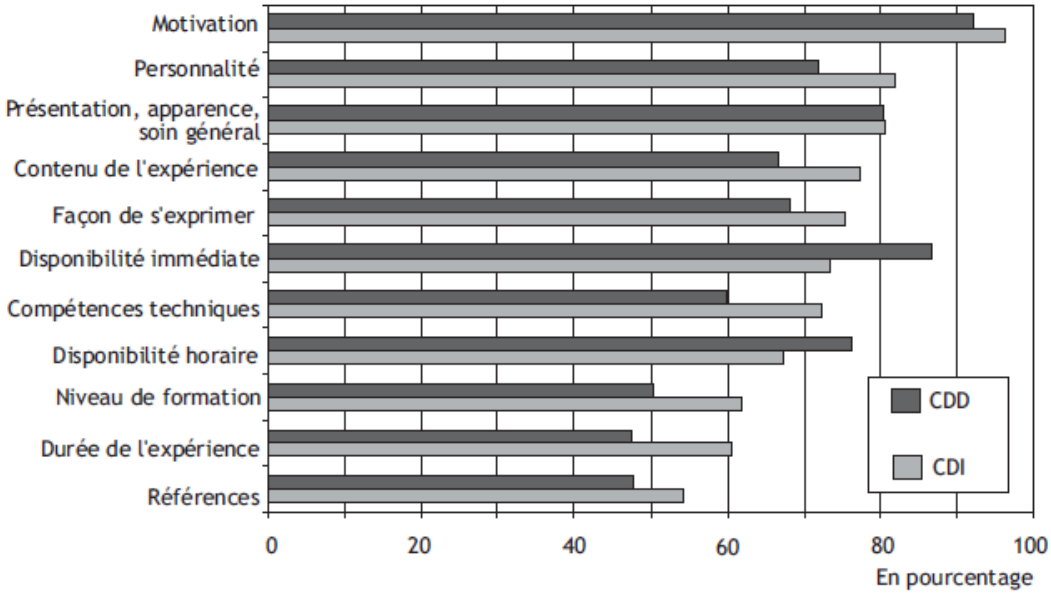
[70] Voir verbatim des demandeurs d'emploi réunis dans les Focus groupes, Annexe 4.

[71] *Trajectoires professionnels des bénéficiaires du programme régional des stages 2003-2004*, GIP Relation Emploi-formation, Bretagne, janvier 2008.

3.3.2. … qui s'explique en partie par les critères de sélection et de recrutement des employeurs pour lesquels la motivation des candidats est un critère prépondérant

[182] Ce lien fortement distendu entre formation et emploi s'explique en partie par les modalités de recrutement des employeurs. En effet, la motivation du candidat est, du point de vue des recruteurs, un critère de sélection déterminant à l'embauche[72] (voir graphiques ci-dessous) dans la mesure où ces derniers déclarent la prendre en compte dans plus de 90 % des recrutements, tout comme les savoirs-êtres (souvent supérieur à 70 %), largement devant le niveau de formation (entre 50 et 60 %) et la filière de formation (moins de 50 %).

Graphique 7 : Principaux critères considérés lors de procédures de recrutement abouties



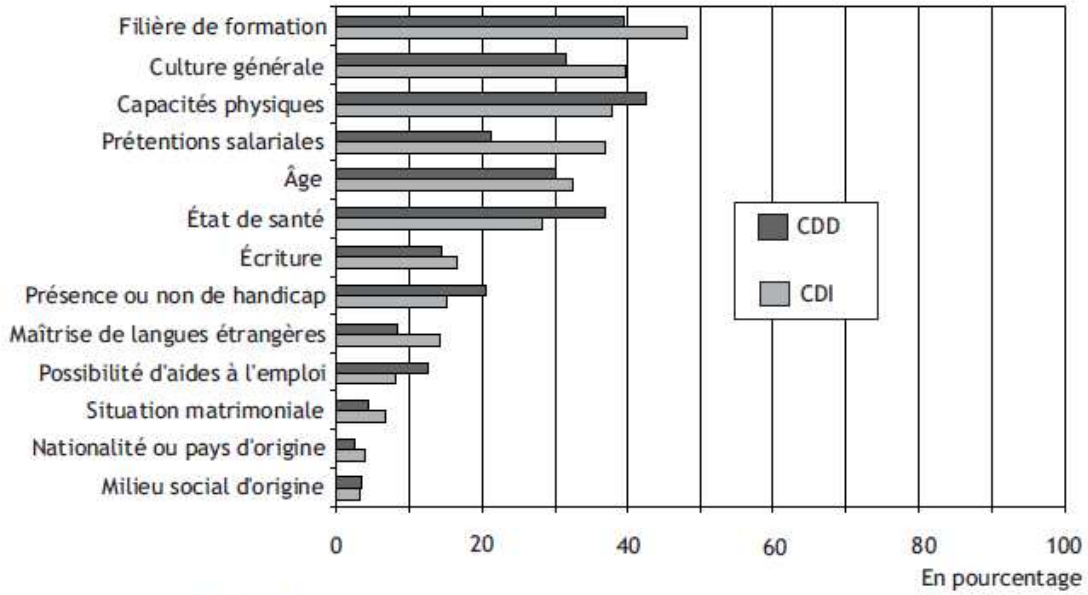
Champ : procédures de recrutement abouties.

Lecture : pour sélectionner les candidats, les employeurs ont tenu compte de leur motivation dans 96 % des recrutements de CDI et dans 92 % des recrutements de CDD.

Source : Dares, enquête OFER 2005.

[72] *Les procédures de recrutements : canaux et modes de sélection*, DARES Premières synthèses – Premières informations, novembre 2006, n°48-1.

Graphique 8 : Critères considérés dans moins de 50% des procédures de recrutement abouties



Champ : procédures de recrutement abouties.

Lecture : pour sélectionner les candidats, les employeurs ont tenu compte de leur âge dans 32 % des recrutements de CDI et dans 30 % des recrutements de CDD.

Source : DARES, enquête OFER 2005.

[183] Un tel constat atteste de l'importance des savoirs transférables d'un secteur à l'autre et, surtout, de la nécessaire prise en compte de la motivation des personnes. En effet, ce qui vaut pour l'emploi vaut pour la formation : un demandeur d'emploi qui aura suivi une formation parce qu'elle lui aura été imposée par un prescripteur risque beaucoup plus de ne pas être actif pendant la formation et de ne pas être en mesure de la valoriser auprès des employeurs par la suite, faute d'une capacité suffisante à convaincre ces derniers de l'intérêt de la formation suivie et de son parcours. L'enquête de la Dares réalisée en 2008-2009 sur des sortants de formation de 2006[73] a ainsi montré que l'abandon en cours de formation s'élève à 16 % lorsque la formation a été imposée au demandeur d'emploi, alors que ce taux d'abandon est inférieur à 10 % pour les autres.

[184] Du fait de la méconnaissance relative du fonctionnement réel du marché du travail, l'approche adéquationniste, qui est pourtant très largement partagée et appliquée par les acteurs régionaux et nationaux aux politiques d'achat de formation, a donc toutes les chances de ne pas produire les effets attendus voire d'avoir parfois même des effets néfastes.

[185] Ainsi, la désillusion des demandeurs d'emploi est grande lorsqu'ils ne retrouvent pas d'emploi après une formation, alors qu'ils ont suivi cette dernière justement pour accroître leur chance de retrouver un emploi dans un secteur donné en écho au travail approfondi attendu préalablement de leur part pour consolider leur projet professionnel. Un tel phénomène peut générer incompréhension et découragement aussi bien pour les demandeurs d'emploi concernés que pour les conseillers qui les accompagnent qui peuvent se trouver démunis devant des résultats éloignés de ce qu'ils s'attendent à observer. Il est par conséquent nécessaire de bien spécifier à quelles conditions l'approche adéquationniste mérite d'être utilisée et par voie de conséquence de quelle manière la formation a un intérêt à être mobilisée pour les demandeurs d'emploi.

[73] *Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle : quelles formations pour quels stagiaires ?*, Johanne Aude & Pauline Buffard, DARES Analyses, n°086, novembre 2011. L'enquête a été réalisée en 2008-2009 sur des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006.

4. LES CONDITIONS DE VALIDITE DE L'APPROCHE ADEQUATIONNISTE ET, DES LORS, D'UN PASSAGE DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR LA FORMATION AU REGARD DE LA PROBLEMATIQUE DES EMPLOIS NON POURVUS

[186] D'une façon générale, il apparaît essentiel d'avoir, vis-à-vis des demandeurs d'emploi, un discours de vérité sur l'utilité de la formation : si la formation leur permet certes de renforcer leur employabilité, ou a *minima* de la maintenir, et de sécuriser, sur le long terme, leur parcours professionnel, elle n'est en rien un gage, dans un contexte de chômage de masse, de retour automatique à l'emploi à l'issue de la formation. Cette prise de conscience permettra notamment d'éviter de fortes désillusions en sortie de formation et de préparer les demandeurs d'emploi à la nécessité d'anticiper, avant même la sortie de la formation, leur recherche active d'emploi et le renforcement de leurs liens avec les entreprises.

4.1. Une approche qu'il n'est ni possible ni souhaitable de laisser totalement de côté

[187] Il est non seulement illusoire mais aussi peu pertinent de totalement laisser de côté l'approche adéquationniste de la relation formation-emploi des demandeurs d'emploi.

- Illusoire d'abord car ce mode de raisonnement structure aujourd'hui les modes d'action de l'ensemble des acteurs du champ (cf. demandeurs d'emploi, conseillers et acteurs institutionnels). La volonté affichée par le gouvernement à la suite de la conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 de lancer un plan de formation de 33 000 demandeurs d'emploi sur quatre mois pour satisfaire les offres d'emploi non pourvus auquel s'ajouteront 70 000 formations prioritaires supplémentaires en 2014 en est une bonne illustration.
  L'approche adéquationniste constitue aujourd'hui un support de discussion entre partenaires aussi bien au niveau des bassins d'emploi et des régions qu'à l'échelle nationale. En effet, ce mode de raisonnement fonde pour une large part les échanges entre acteurs pour l'élaboration des diagnostics territoriaux, préalable au choix des formations à acheter. Or, même si le raisonnement adéquationniste se trouve peu validé dans la réalité, le fait qu'il favorise un approfondissement du dialogue entre partenaires est en soi un apport important.

- Peu pertinent ensuite dans la mesure où, même si d'une manière générale l'approche adéquationniste constitue sans doute une grille de lecture inadéquate de la relation formation-emploi, il est des cas où cette approche conserve un intérêt : c'est notamment le cas pour certains secteurs ou pour des métiers dont l'accès est réglementé et réservé aux actifs en possession d'un certain diplôme ou titre.
  En effet, l'adéquation est plus forte dans certains domaines. Le GREF Bretagne dans son enquête 2012 sur les sortants de formation 2008-2009 estime ainsi que « *cette relation entre formation PRS (Programme Régional de Stages) et emploi est particulièrement importante pour les secteurs de formation "Aide à domicile", "Art artisanat communication", "Animation" ou "Transport logistique". A contrario, elle est plus distendue pour les secteurs de formation "Métallurgie plasturgie", "Commerce distribution", "Bâtiment travaux publics", ou "Pêche mer"* ». Ces différences entre secteurs s'expliquent pour une part par les différences de critères de sélection d'un secteur à l'autre. Ainsi que le résume l'étude de la DARES de 2006 précédemment citée, « *globalement, les critères liés au comportement du candidat (personnalité, apparence, présentation et façon de s'exprimer) comptent davantage dans le secteur tertiaire, notamment dans le commerce, le transport, la finance et l'immobilier, là où les contacts avec le public sont les plus fréquents* ».
  Les travaux réalisés au niveau des métiers montrent de plus que, pour près d'un emploi sur trois, la profession a un lien étroit avec la spécialité de la formation, en particulier dans les secteurs où l'accès à une profession requiert la possession d'un diplôme (ex médecin ou professionnel du droit), pour des métiers traditionnels de l'artisanat (ex menuisiers, plombiers,

boulangers) ou des emplois exigeant des compétences techniques spécifiques (ex ouvriers de la réparation automobile)[74].

[188] Cette situation illustre le fait qu'il n'est pas satisfaisant d'appliquer le même mode de raisonnement à l'ensemble des secteurs et métiers ; que les spécificités d'accès à chacun doivent être prises en compte afin de faire des choix pertinents pour la formation des demandeurs d'emploi ; que, par conséquent, l'approche adéquationniste garde un intérêt dans des cas qu'il faut identifier au préalable.

4.2. Assouplir le raisonnement adéquationniste peut permettre de mieux répondre aux besoins des différents acteurs

4.2.1. Des diagnostics territoriaux plus larges bénéficieront à l'ensemble des acteurs économiques

[189] Sans nier l'intérêt décrit ci-dessus de l'approche adéquationniste dès lors qu'elle constitue le véhicule d'un dialogue approfondi entre des partenaires qui n'auraient sinon pas beaucoup de motifs d'échanger, plusieurs voies méritent d'être poursuivies pour la compléter et l'assouplir.

- Il apparaît tout d'abord pertinent de mieux connaître, de façon agrégée, les attentes des demandeurs d'emploi. Cela peut se faire de diverses manières : établissement de listes d'attente par type de qualification et de formation, suivi fin du taux de remplissage des formations existantes, questionnaire à destination directe des demandeurs d'emploi...
  Sans dire que ces éléments doivent devenir l'alpha et l'oméga des diagnostics territoriaux, une telle exploration sera un utile complément aux actions déjà menées d'analyse de la littérature et d'échanges avec les acteurs économiques (entreprises, syndicats professionnels, chambres de commerce et d'industrie ou d'artisanat). Cela permettra par exemple de mieux connaître les formations qu'il est systématiquement difficile de remplir ou qui sont carrément annulées faute de participants et de mener ainsi un travail sur la demande sociale (c'est-à-dire celle des demandeurs d'emploi) : promotion spécifique de certaines formations, suppression de sessions, recalibrage des effectifs prévus ou des programmes de formation,…

- Une autre manière de mieux connaître les souhaits des demandeurs d'emploi est de savoir si les formations qu'ils ont suivies ont répondu aux attentes qu'ils avaient et pour lesquels ils s'étaient engagés dans tel ou tel parcours de formation. L'évaluation de la satisfaction de ces derniers « à chaud » et « à froid », c'est-à-dire immédiatement à la fin de la formation ainsi que plusieurs mois après la sortie de formation, mériterait donc de faire l'objet d'une collecte agrégée par les régions et d'une analyse approfondie.

- Une étude systématique et dynamique des niveaux de qualifications par territoire, aussi bien du point de vue des besoins des entreprises que du point de vue de ce qu'offre la population active permettra enfin de mieux calibrer les formations en inscrivant la formation des demandeurs d'emploi dans une véritable stratégie territoriale de promotion de la main d'œuvre.
  L'idée n'est pas de prévoir individuellement que tel type d'actif va entrer dans telle formation pour acquérir telle compétence et ainsi occuper tel métier, mais de regarder de façon agrégée (par bassin d'emploi, par secteur,…) quel est le niveau de qualification moyen attendu par les entreprises et offerts par les actifs sur chaque territoire. Cela requiert donc de beaucoup plus s'intéresser aux flexions de la population active liées aux mouvements des entrants et sortants (jeunes, retraités, actifs ayant une mobilité supra-territoriale, reprise d'activité après interruption,…). Du point de vue des demandeurs d'emploi, cela nécessite aussi de mieux connaître les compétences effectives qu'ils ont. En effet, les travaux menés par exemple par l'agence Pôle emploi de Villefranche-sur-Saône ont montré qu'il existe un décalage

[74] *La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers*, Chardon, Economie et Statistique, 2005, n°388-389.

potentiellement fort entre les compétences que les demandeurs d'emploi déclarent posséder et celles qu'ils possèdent effectivement (voir partie 2.2.4).

4.2.2. Le parcours d'accès à la formation doit laisser une plus grande marge de manœuvre aux demandeurs d'emploi

[190] Comme décrit précédemment, la motivation est fréquemment un critère de recrutement qui arrive devant la filière de formation dans le choix d'un employeur pour sélectionner tel ou tel candidat pour un poste. Un tel constat plaide en faveur d'une plus grande prise en compte de la motivation des personnes dans l'avancement de leur parcours et appelle une meilleure connaissance de ce qui peut ou non motiver les demandeurs d'emploi à aller en formation.

[191] Les investigations qualitatives réalisées par la mission, notamment au travers de focus groupes de demandeurs d'emploi, montrent ainsi que les éléments de motivation sont très variés (acquisition de compétences, dimension socialisatrice, rester actif,…). Afin d'attirer les demandeurs d'emploi vers la formation (et ainsi accroître leur motivation à entrer dans un parcours de formation et éviter qu'il n'arrête en cours de route), il est donc nécessaire de les convaincre de l'apport de celle-ci. Pour cela, une meilleure reconnaissance de la qualité des formations est un enjeu central de leur attractivité car, sans cela, avoir suivi une formation pendant une période de chômage ne sera pas nécessairement un signal positif envoyé aux employeurs et ne pourra donc pas être aisément valorisé par les demandeurs d'emploi. Par ailleurs, deux orientations mériteraient d'être suivies afin de ne pas décourager les demandeurs d'emploi qui sont motivés à aller en formation : 1) soutenir tout projet de formation dès lors qu'il permet au demandeur d'emploi de monter en qualification, et ce quelque soit la formation choisie dès lors qu'elle émarge sur l'offre conventionnée par la Région ; 2) permettre à un demandeur d'emploi considéré comme autonome de mener par lui-même son parcours d'accès à la formation sans lui imposer des validations administratives préalables.

4.2.3. Adopter une vision large de la mesure de l'efficacité des formations

[192] La pertinence limitée de l'approche adéquationniste doit inciter à adopter une mesure de l'efficacité des formations qui ne se réduise pas à l'obtention rapide par un chômeur d'un emploi dans le secteur pour lequel il s'est formé. Une grande variété d'autres paramètres méritent d'être pris en compte : satisfaction des personnes à court et moyen terme ; type de contrat occupé à six mois, un an, voire plus ; gains salariaux obtenus pendant les mois et années après la formation, nombre de diplômes, titres et certifications délivrés, nombre de validations des acquis de l'expérience obtenues, part des parcours terminés et part des parcours interrompus…

Annexe 3 : Le Parcours individuel du demandeur d'emploi - Expression des besoins et réponses institutionnelles

ANNEXE 3 : LE PARCOURS INDIVIDUEL DU DEMANDEUR D'EMPLOI - EXPRESSION DES BESOINS ET REPONSES INSTITUTIONNELLES.....61

1. LA MISSION A RECONSTRUIT LES ETAPES DU PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION GRACE A DES METHODES QUALITATIVES.....63

1.1. Pour pallier l'insuffisance des données quantitatives, la mission a privilégié des méthodes d'investigation qualitatives.....63

1.2. Pour étudier les parcours d'accès à la formation, la mission a reconstruit la carte mentale des demandeurs d'emploi.....64

2. LES ETAPES DECISIVES DU PARCOURS DE FORMATION DU DEMANDEUR D'EMPLOI FONT INTERVENIR DE MULTIPLES ACTEURS.....65

2.1.1. Les organismes proposant un accompagnement du projet de formation.....66

2.1.2. Les acteurs mobilisables pour mettre sur pied son projet de formation.....68

3. POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI, LES DISPOSITFS MANQUENT DE LISIBILITE, LES PROCEDURES ET LES DELAIS SONT DECOURAGEANTS.....70

3.1. L'élaboration du projet de formation fait intervenir des dispositifs difficiles à identifier 70

3.1.1. Les demandeurs d'emploi identifient mal les services mobilisables.....70

3.1.2. L'accès à une information pertinente sur l'offre de formation est très inégal.....71

3.1.3. La question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet.....72

3.2. Le parcours vers la formation est émaillé de délais et de ruptures de charge difficiles à maîtriser.....73

3.2.1. Les délais d'attente parfois importants sont un motif majeur de l'abandon du projet de formation.....73

3.2.2. De l'idée à la réalisation, des délais « utiles » et « inutiles » scandent le parcours de formation.....73

3.2.3. Le traitement administratif des dossiers de formation induit des démarches redondantes et peu efficientes.....75

4. LES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT NE S'ADAPTENT PAS SUFFISAMMENT A LA DIVERSITE DES BESOINS ET A L'AUTONOMIE DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....76

4.1. Un demandeur d'emploi souhaite d'abord se former pour sortir du chômage.....76

4.2. L'offre d'accompagnement n'est pas suffisamment personnalisée au regard de la diversité des besoins des demandeurs d'emploi.....77

4.2.1. La complexité du parcours vers la formation opère une sélection en faveur des plus qualifiés.....78

4.2.2. Les demandeurs d'emploi les plus proactifs réclament des outils pour construire eux-mêmes leur parcours.....78

4.2.3. Les besoins d'accompagnement varient fortement selon les situations individuelles79

5. L'OFFRE DE SERVICES DES TROIS RESEAUX DU SPE REPONDENT A DES DEGRES DIVERS A LA DEMANDE D'ACCOMPAGNEMENT.....79

5.1. Dans l'opinion des conseillers de Pôle emploi, l'accompagnement est idéalement nécessaire à toutes les étapes du projet de formation 79

5.2. Le souhait d'une orientation efficace se heurte aux limites matérielles de l'échange avec le demandeur d'emploi 80

5.2.1. Le temps alloué à l'échange sur le projet professionnel n'est pas suffisant 80

5.2.2. Les outils d'orientation à la disposition des conseillers ne sont pas performants ... 80

5.3. Les conseillers reconnaissent, tout en les distinguant, les divers degrés d'autonomie des demandeurs d'emploi 81

5.4. La marge d'appréciation entre un demandeur d'emploi « proactif » et un chômeur « opportuniste » reste étroite 82

5.5. Pour proposer une action de formation, le conseiller de Pôle emploi doit surmonter des exigences professionnelles parfois contradictoires 83

5.5.1. Un demandeur d'emploi en formation ne peut pas rechercher « activement » un emploi 83

5.5.2. Les paradoxes des actes métier génèrent des incompréhensions du demandeur d'emploi ; ils suscitent l'insatisfaction du conseiller 84

5.5.3. L'organisme de formation assure *de facto* l'accompagnement des demandeurs d'emploi 85

5.5.4. *A contrario,* les conseillers de Mission locale et de Cap emploi disposent d'une plus grande latitude pour accompagner un projet de formation 86

6. L'ORIENTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI SE REMET PROGRESSIVEMENT DE LA REORGANISATION DE POLE EMPLOI ET DE L'AFPA 86

6.1. Une nouvelle offre de services en orientation professionnelle se déploie à Pôle emploi .. 86

6.2. Dans ce nouveau cadre, l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation nécessiterait davantage de prestations spécialisées et d'expertise 87

6.2.1. L'orientation spécialisée à Pôle emploi n'est pas suffisamment calibrée pour une demande en croissance 87

6.2.2. L'orientation spécialisée à Pôle emploi doit être davantage professionnalisée 88

6.3. L'offre de services destinée aux actifs manque de visibilité pour les demandeurs d'emploi 89

6.3.1. Le conseil en orientation professionnelle : une expérimentation innovante mais encore limitée 89

6.3.2. Un nouveau service territorialisé serait-il envisageable ? 90

1. LA MISSION A RECONSTRUIT LES ETAPES DU PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION GRACE A DES METHODES QUALITATIVES

1.1. Pour pallier l'insuffisance des données quantitatives, la mission a privilégié des méthodes d'investigation qualitatives

[193] Bien que de nombreux rapports[75] aient déjà fait le constat de la complexité d'ensemble du système d'accès à la formation des demandeurs d'emploi, il restait à faire l'analyse des causes au regard du vécu des intéressés et des processus organisationnels mis en place pour répondre à leurs besoins. Face au manque d'indicateurs quantitatifs suffisamment précis pour interroger les parcours individuels d'accès à la formation des demandeurs d'emploi, la mission s'est dotée d'instruments d'évaluation qualitatifs concourant à la meilleure représentation possible de ces parcours[76] :

- la consultation des responsables des trois principaux réseaux de prescription de formation aux demandeurs d'emploi (Pôle emploi, Missions locales et Cap emploi) ;
- les observations conduites dans cinq agences de Pôle emploi et une Mission locale ; les entretiens semi-directifs auprès d'une antenne Cap emploi ;
- l'organisation de cinq Focus Groupes de demandeurs d'emploi en cours d'accès à la formation et de conseillers Pôle emploi[77] ;
- le recueil de l'avis des associations de chômeurs sur la question ;
- le *testing* des services dématérialisés à disposition des demandeurs d'emploi[78].

[194] Pour confirmer ses constats, la mission a confronté les résultats issus des méthodes qualitatives avec ceux des enquêtes publiques et des rapports d'évaluation des Inspections générales. Les monographies d'évaluation réalisées pour le compte de Pôle emploi en régions en 2010 et portant sur le processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation sont venues les étayer[79].

[195] Les constats ainsi établis ont été présentés lors des trois réunions du comité de pilotage de mars, mai et juin 2013, dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP) et discutés avec les partenaires institutionnels de la mission.

---

[75] Parmi lesquels, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi », Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, janvier 2010 et « La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité, rapport remis à Monsieur Le Président de la République », par G. LARCHER Sénateur des Yvelines, avril 2012.

[76] Cette annexe n'a pas pour objet de décrire la méthodologie qualitative employée par la mission, celle-ci faisant l'objet d'annexes spécifiques. Elle rend compte, ici, des principaux résultats issus de son enquête, afin de reconstituer les différentes étapes du parcours d'accès à la formation, en termes d'expression des besoins par les usagers et de réponses apportées par les acteurs institutionnels, afin d'y détecter les dysfonctionnements les plus patents.

[77] Cf. Annexe 4 : Réalisation de focus groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi.

[78] Cf. Annexe 7 : La recherche en ligne d'information sur la formation par les demandeurs d'emploi.

[79] Etudes Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographies régionales Rhône-Alpes, Pays-de la Loire, Franche-Comté, Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées.

1.2. Pour étudier les parcours d'accès à la formation, la mission a reconstruit la carte mentale des demandeurs d'emploi

[196] À la différence de la formation initiale, l'accès d'un demandeur d'emploi à une formation « continue » est un processus qui requiert l'intervention de nombreux organismes aux attributions particulières et aux prestations différenciées, partageant les mêmes objectifs d'information, d'orientation et d'accompagnement. Par ailleurs, la diversité des finalités de la formation continue – pré-qualifiante ou qualifiante, à visée opérationnelle pour accéder à un emploi précis ou de longue durée dans le but d'une reconversion professionnelle – détermine en grande partie les types de parcours individuels. La qualité de l'accompagnement pour élaborer son projet professionnel et de formation en modifie le contour et la durée du projet. Elle en détermine les chances de succès ou les raisons d'échec dans la réalisation du projet.

[197] Pour analyser les différentes étapes du parcours d'accès à la formation et d'examiner le rôle des acteurs susceptibles d'y intervenir, la mission s'est dotée d'une méthode d'analyse qualitative des situations individuelles des demandeurs d'emploi.

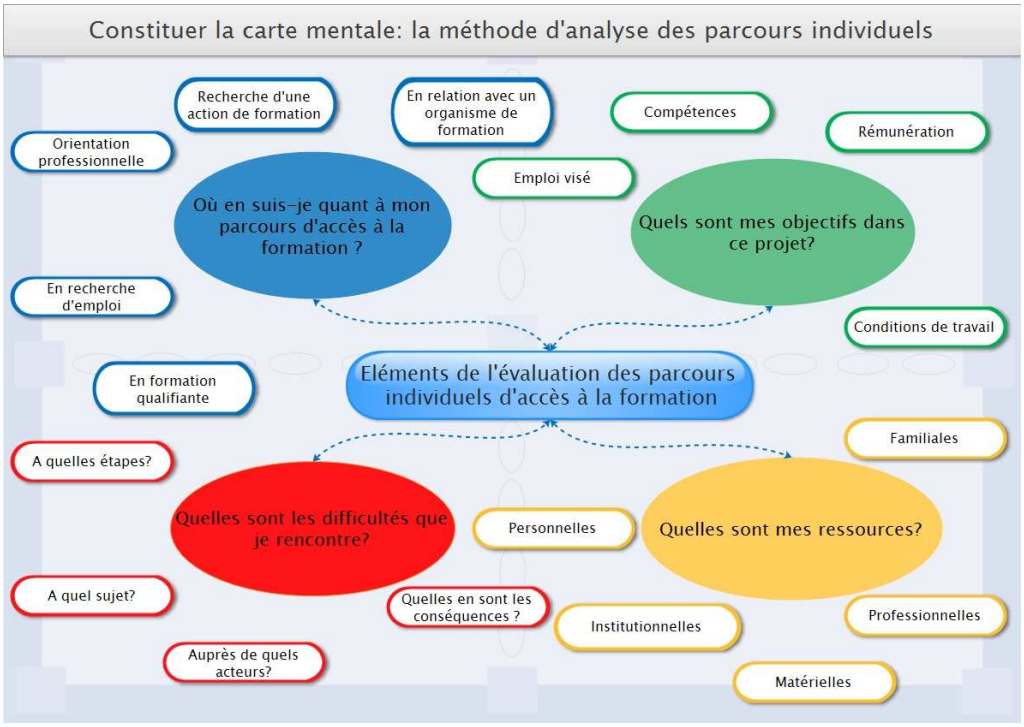
[198] La carte mentale (ou carte cognitive, carte heuristique) est un schéma calqué sur le fonctionnement mental de la personne, qui permet de représenter visuellement le cheminement associatif de sa pensée face à une situation particulière. À partir de questions simples, cette méthode a permis d'obtenir une liste la plus exhaustive possible des items nécessaires à la représentation du parcours individuel du demandeur d'emploi vers la formation. Le schéma suivant retrace la cartographie de ces items regroupés autour de quatre questions identifiées au préalable par la mission :

- **À quelle étape de son parcours se trouve le demandeur d'emploi ?** Orientation professionnelle ; recherche d'une action de formation ; en relation avec un organisme de formation ; en formation qualifiante ; en recherche d'emploi après la formation ?
- **Quels sont ses objectifs dans ce projet ?** Emploi visé ; compétences ; rémunération ; conditions de travail ?
- **Quelles sont les difficultés rencontrées ?** À quelle étape ; à quel sujet ; auprès de quels acteurs ; quelles en sont les conséquences ?
- **Quelles sont ses ressources ?** personnelles ; familiales ; professionnelles ; matérielles ; financières, institutionnelles ?

[199] Dès lors, la mission a structuré ses investigations pour :

- identifier l'étape du parcours dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi ;
- étudier sa situation de ce moment au regard de son projet professionnel et de formation ;
- rechercher les éventuelles difficultés rencontrées au cours de son parcours ;
- évaluer ses ressources pour surmonter ces difficultés.

Schéma 6 : Cartographie des items analysés par la mission pour représenter la carte mentale des demandeurs d'emploi rencontrés


Constituer la carte mentale: la méthode d'analyse des parcours individuels
Recherche d'une action de formation
En relation avec un organisme de formation
Compétences
Rémunération
Orientation professionnelle
Emploi visé
Où en suis-je quant à mon parcours d'accès à la formation ?
Quels sont mes objectifs dans ce projet?
En recherche d'emploi
Conditions de travail
En formation qualifiante
Eléments de l'évaluation des parcours individuels d'accès à la formation
Familiales
A quelles étapes?
Quelles sont les difficultés que je rencontre?
Personnelles
Quelles sont mes ressources?
A quel sujet?
Quelles en sont les conséquences ?
Institutionnelles
Professionnelles
Auprès de quels acteurs?
Matérielles

Source : IGAS.

2. LES ETAPES DECISIVES DU PARCOURS DE FORMATION DU DEMANDEUR D'EMPLOI FONT INTERVENIR DE MULTIPLES ACTEURS

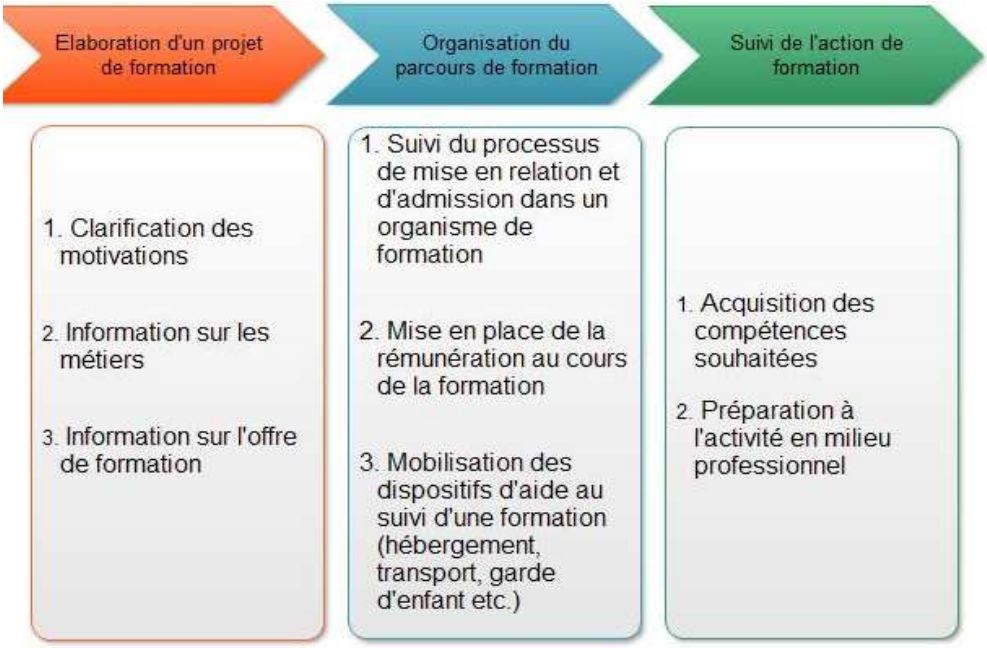
[200] La mission a ainsi identifié trois étapes décisives dans le parcours du demandeur d'emploi vers la formation, illustré dans le schéma ci-dessous.

[201] L'élaboration d'un projet de formation est partie intégrante du processus global d'orientation professionnelle tout au long de la vie. Pour arriver à son terme, elle requiert des instruments d'accompagnement des demandeurs d'emploi adaptés à leurs choix individuels de parcours vers l'emploi. Pour appréhender la perception des demandeurs d'emploi, la mission a d'abord interrogé l'origine de leur projet d'évolution professionnelle avant de s'intéresser à la manière dont ils parviennent à accéder à l'information sur l'offre de formation (Etape 1).

[202] L'organisation matérielle du projet de formation des demandeurs d'emploi passe par l'identification des services mobilisables et à l'accès à la bonne information. La qualité de l'offre de services des réseaux d'accompagnement est donc un facteur essentiel de réalisation du projet de formation (Etape 2).

[203] L'entrée en formation est enfin conditionnée par des délais et des démarches dont la maîtrise devient essentielle pour éviter ruptures de charge et abandon (Etape 3).

Schéma 7 : Les étapes du parcours du demandeur d'emploi vers la formation


Elaboration d'un projet de formation
Organisation du parcours de formation
Suivi de l'action de formation
1. Clarification des motivations
2. Information sur les métiers
3. Information sur l'offre de formation
1. Suivi du processus de mise en relation et d'admission dans un organisme de formation
2. Mise en place de la rémunération au cours de la formation
3. Mobilisation des dispositifs d'aide au suivi d'une formation (hébergement, transport, garde d'enfant etc.)
1. Acquisition des compétences souhaitées
2. Préparation à l'activité en milieu professionnel

Source : IGAS.

2.1. Les organismes proposant un accompagnement du projet de formation

[204] Lors de l'élaboration d'un projet de formation, le demandeur d'emploi peut bénéficier du concours des réseaux d'accompagnement du Service public de l'emploi (SPE) pour mieux définir son projet professionnel et clarifier ses motivations (Etape 1-1), s'informer sur les métiers (Etape 1-2) et sur l'offre de formation (Etape 1-3).

[205] Parmi la multitude des organismes assurant une mission d'orientation tout au long de la vie et concourant à ce titre au Service public de l'orientation (SPO) institué par la loi du 24 novembre 2009, la mission a identifié ceux susceptibles d'accueillir des demandeurs d'emploi désireux de se former avant d'accéder à un nouvel emploi.

[206] **Les Missions locales** : financées environ pour moitié par l'Etat[80] et dotées de compétences légales d'accompagnement global et professionnel des jeunes de moins de 25 ans, les Missions locales sont une composante essentielle du Service public de l'emploi. À ce titre, elles proposent aux jeunes, en plus de l'accompagnement du référent de Mission locale, des actions individuelles ou collectives d'orientation professionnelle notamment dans le cadre des Parcours d'Orientation Professionnelle (POP), parmi lesquelles on peut citer le bilan de compétences, la connaissance des métiers et du marché du travail, ainsi que la définition et l'accompagnement du projet de formation[81].

[80] En 2010, au niveau national 47,2 % du financement du réseau proviendrait de l'Etat, 16,9% des Régions et le reste principalement des communes et des départements. Source : rapport *IGAS-IGEN-IGAENR le service public de l'orientation, état des lieux et perspective dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation (2013)* données issues, du *Bilan et chiffres d'activités 2010 du CNML*,

[81] Voir Annexe 5 : Le parcours d'accès à la formation des jeunes suivis par les Missions locales.

[207] **Pôle emploi :** Cet organisme issu de la fusion ANPE/Assedics a pour attribution l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi qu'une partie du financement de leur formation et de la rémunération en cours de stage. À ce titre, Pôle emploi est susceptible d'intervenir sur l'ensemble du parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Il détient, entre autres, la compétence légale en matière d'orientation de ces publics. Le transfert à Pôle emploi, en 2010, des psychologues du travail de l'AFPA spécialisés en orientation professionnelle a permis de structurer son offre de services dans ce domaine.

[208] Cette fonction s'organise en trois niveaux : un niveau d'accueil et d'accès en libre service à l'information sur les métiers, un second niveau composé de prestations d'accompagnement personnalisé et d'ateliers spécifiques d'orientation pour identifier ses atouts et compétences, établir son projet professionnel, rechercher des informations pour mieux connaitre un secteur d'activité ou un métier avec des « kits sectoriels » et enfin, pour définir son projet et construire son parcours de formation.

[209] **Le réseau des Cap emploi :** partie intégrante du Service public de l'emploi, le réseau des Cap emploi accompagne les personnes handicapées concernant l'accès à l'emploi et/ou à l'accès à la formation professionnelle. Dans ce cadre, il propose aux personnes reconnues travailleur handicapé une prestation gratuite d'orientation professionnelle personnalisée[82].

[210] **Les organismes assurant le suivi des parcours d'insertion** : dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA assuré par les Conseils généraux, les CCAS ainsi que par Pôle emploi ou d'autres organismes d'insertion, le conseiller référent de ces publics peut aborder les éléments relatifs à l'orientation professionnelle et mettre en place un plan d'action avec des mesures correspondant à l'orientation ou à la formation. S'agissant en particulier des PLIE (Plan local d'insertion par l'emploi), les agents référents sont aussi mobilisés pour l'orientation professionnelle des publics en difficulté. Ils peuvent prescrire des mesures d'orientation ou de formation internes ou assurées par des prestataires extérieurs.

[211] Les **FONGECIF**[83] : dans le cade de l'appui aux démarches des salariés, et plus marginalement des demandeurs d'emploi, souhaitant bénéficier d'un Congé individuel de formation CIF (ou d'un CIF-CDD pour les demandeurs d'emploi), ils assurent une prestation d'accompagnement et d'orientation.

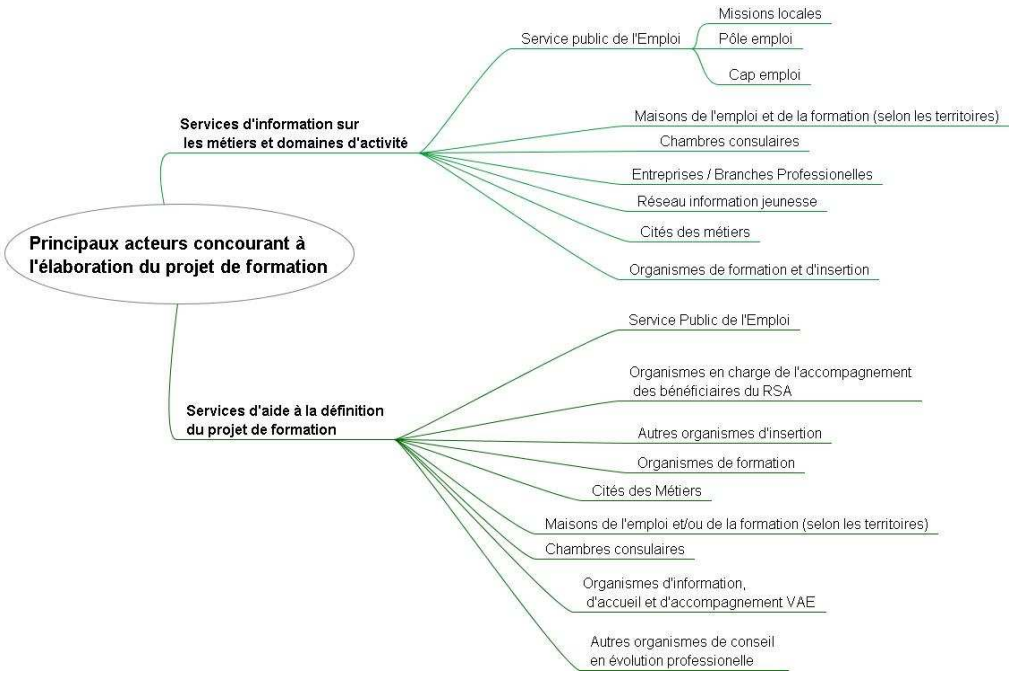
[212] **Les organismes de formation :** dans le cadre de la commande publique de formation, les financeurs publics et en particulier les Régions financent des actions ayant pour objectifs l'insertion, l'acquisition des savoirs de base et l'élaboration d'un projet professionnel. Très majoritairement à destination des jeunes[84], ces actions assurées par des organismes de formation retenus, permettent d'élaborer un projet de formation et, le cas échéant, de s'y préparer par des prestations de bilan prévues dans le cadre des marchés publics.

[213] **Les organismes accompagnant la Validation des acquis de l'expérience (VAE**) : en conseillant les salariés et les demandeurs d'emploi dans l'élaboration de leur démarche de certification, ceux-ci sont aussi à même de formaliser, avec la personne, un besoin de formation complémentaire.

[214] Le schéma ci-dessous permet d'identifier, outre les réseaux du SPE, les autres acteurs concourant à l'élaboration du projet de formation.

[82] Voir Annexe 6 : L'accès à la formation des demandeurs d'emploi accompagnés par le réseau des Cap emploi.
[83] Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation.
[84] Voir Annexe 5.

Schéma 8 : Principaux acteurs concourant à l'élaboration du projet de formation


Principaux acteurs concourant à l'élaboration du projet de formation
Services d'information sur les métiers et domaines d'activité
Service public de l'Emploi
Missions locales
Pôle emploi
Cap emploi
Maisons de l'emploi et de la formation (selon les territoires)
Chambres consulaires
Entreprises / Branches Professionelles
Réseau information jeunesse
Cités des métiers
Organismes de formation et d'insertion
Services d'aide à la définition du projet de formation
Service Public de l'Emploi
Organismes en charge de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA
Autres organismes d'insertion
Organismes de formation
Cités des Métiers
Maisons de l'emploi et/ou de la formation (selon les territoires)
Chambres consulaires
Organismes d'information, d'accueil et d'accompagnement VAE
Autres organismes de conseil en évolution professionelle

Source : IGAS.

2.2. Les acteurs mobilisables pour mettre sur pied son projet de formation

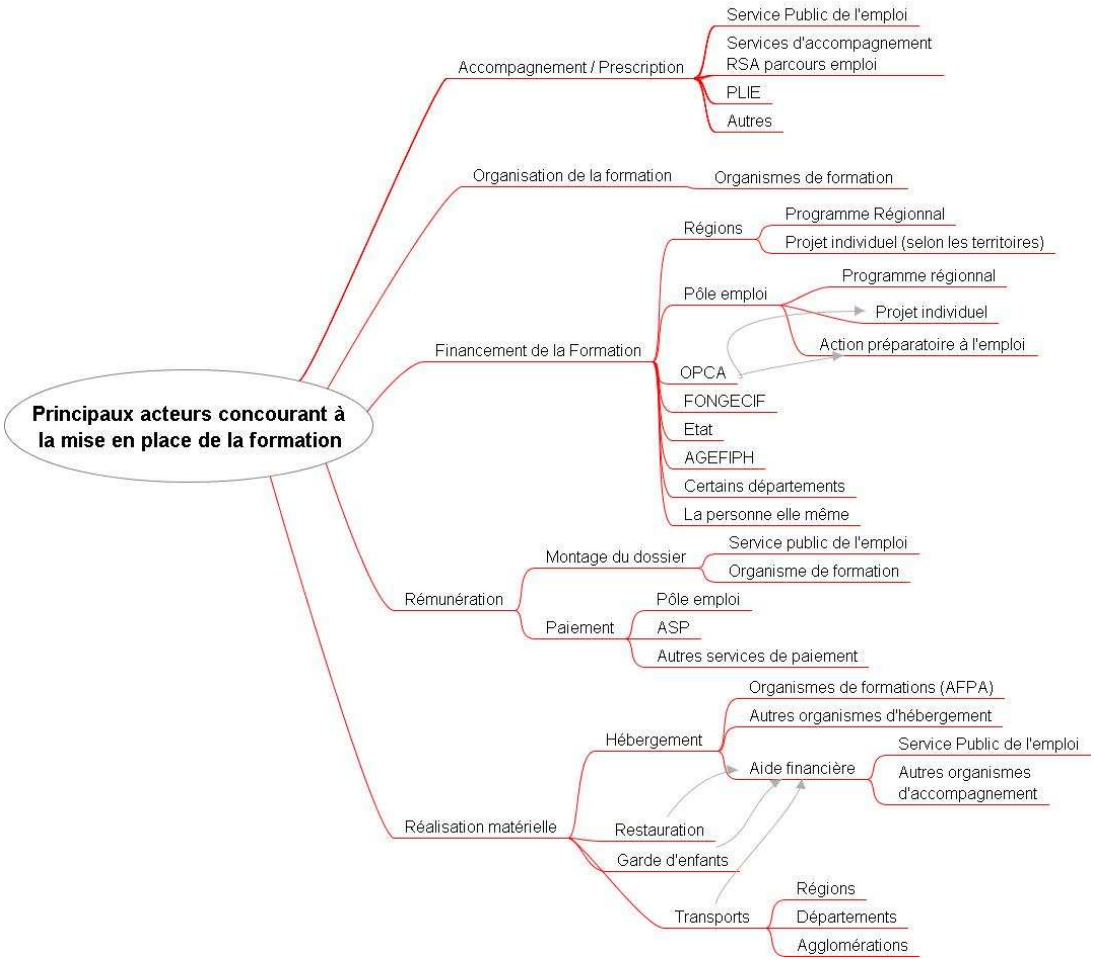
[215] À l'issue du processus d'orientation, ceux des demandeurs d'emploi qui auront pu définir un projet de formation, devront formuler plus précisément le type de formation souhaité. L'étape suivante de leur parcours consiste à rendre effectivement possible l'entrée en formation.

[216] Lors de cette seconde étape, celle de l'organisation du parcours de formation, le demandeur d'emploi doit s'approprier de nombreuses informations émanant de sources diverses :

- le SPE pour la prescription de la formation ;
- l'organisme de formation pour les dates d'informations collectives[85], pour les dates d'entrée et les modalités pratiques de formation ;
- les Régions, Pôle emploi les OPCA, les FONGECIF, etc. pour le financement de la formation, puis la rémunération ;
- de nombreux acteurs publics pour la réalisation matérielle de l'acte de formation : hébergement, restauration, transports, garde d'enfant (voir schéma ci-dessous).

[85] Sessions de recrutement des organismes de formation préalables à l'entrée en stage.

Schéma 9 : Principaux acteurs concourant à la mis en en place de la formation



Source : IGAS.

[217] Les trois grands réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Pôle-emploi et ses deux cotraitants, les Missions locales et le réseau des Cap emploi) sont positionnés pour aider à la recherche d'une formation adaptée aux besoins du demandeur d'emploi, ainsi que, selon les territoires et les formations, à sa validation par un acte de prescription. Cet accompagnement s'étend aussi à une aide à la mise en place matérielle des conditions adéquates au suivi de la formation grâce au montage de la rémunération et des aides annexes.

[218] Pour proposer des formations correspondant au projet professionnel des demandeurs d'emploi, les conseillers des trois réseaux recourent à l'offre collective conventionnée des **Régions**. Les coûts pédagogiques de ces formations sont pris en charge par les Conseils régionaux. **Pôle emploi** propose également une offre collective (Actions de formation conventionnée) dont la prise en charge des coûts pédagogiques est conditionnée par l'acte de prescription d'un cotraitant[86] du Projet personnel d'accès à l'emploi (PPAE) du demandeur d'emploi.

[219] En plus de leur programmation collective et conventionnée, Pôle emploi comme les Conseils régionaux financent des formations sur la base du projet individuel de la personne par le biais de l'Aide individuelle à la formation (AIF) pour Pôle emploi et des chèques formation d'appellations variées pour les Régions.

[86] Principalement les Missions locales et les Cap emploi.

[220] Enfin, dans le cas où une offre d'emploi visée requiert une adaptation opérationnelle particulière, Pôle emploi finance l'Action de formation préalable au recrutement (AFPR) et une partie de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE), l'autre partie étant prise en charge par les OPCA[87], toutes deux destinées à préparer le demandeur d'emploi à remplir les conditions pour occuper un emploi identifié.

[221] Plus marginalement, l**'Etat,** par le biais des DIRECCTE, finance le programme « compétence clé » qui a pour objet l'acquisition des compétences de base concourant à l'insertion professionnelle. L'accès à ce dispositif nécessite aussi une prescription de la part du Service public de l'emploi. Il en est de même des formations des personnes sous main de justice et des Français de l'étranger.

[222] L'**AGEFIPH,** finance l'adaptation de certaines formations, des actions courtes d'adaptation à l'emploi et des actions plus longues à vocation qualifiante, pour des demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés. Dans ce cas, l'action est subordonnée à la prescription d'un cotraitant de Pôle emploi, Cap emploi. Les **Centres de Rééducation Professionnelle (CRP)**, sur orientation des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), et grâce à des financements de l'Assurance Maladie, assurent des prestations de formation professionnelles aux personnes reconnues travailleurs handicapés y compris celles en recherche d'emplois[88].

[223] Les **FONGECIF** (avec le concours du FPSPP) financent les coûts pédagogiques des formations prescrites dans le cadre du CIF-CDD. En cas de droits existants au Droit Individuel à la Formation (DIF), les demandeurs d'emploi peuvent aussi solliciter l'**OPCA** de leur ancien employeur afin de mobiliser leurs droits non utilisés dans le cadre du DIF portable et ainsi financer une formation. Ces derniers sont aussi investis dans mise en place de formation de Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective.

[224] Les différentes modalités de rémunération des demandeurs d'emploi en cours de formation sont détaillées dans l'Annexe 1 du rapport portant sur les flux financiers sur les territoires.

3. POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI, LES DISPOSITFS MANQUENT DE LISIBILITE, LES PROCEDURES ET LES DELAIS SONT DECOURAGEANTS

3.1. L'élaboration du projet de formation fait intervenir des dispositifs difficiles à identifier

3.1.1. Les demandeurs d'emploi identifient mal les services mobilisables

[225] L'élaboration comme la réalisation d'un projet de formation requièrent une identification claire des acteurs mobilisables et un accès facilité aux informations pertinentes. Pour pouvoir répondre à leurs propres besoins, les demandeurs d'emploi doivent donc entrer en relation avec différents acteurs dont il est important, en premier lieu, d'évaluer l'identification et l'usage par les personnes elles-mêmes.

[87] OPCA : organisme paritaire collecteurs agréé.

[88] Voir Annexe 6 – L'accès à la formation des demandeurs d'emploi accompagnés par le réseau des Cap emploi.

[226] Quels que soient les publics interrogés, Pôle emploi est reconnu comme un acteur incontournable par le candidat à la formation, le point de passage de leurs sollicitations, que ce soit pour construire un projet professionnel ou pour envisager, le cas échéant, un projet de formation, et enfin pour le réaliser. Une logique de fluidification par une diminution du recours à un service d'accompagnement ne se vérifie donc pas, à elle seule, auprès des publics[89]. C'est la qualité des réponses apportées qui devient déterminante, qualité de la réponse qui varie selon les besoins et capacités des demandeurs d'emploi considérés.

[227] Hormis l'AFPA[90], à un degré moindre les GRETA[91] et quelques organismes locaux, les organismes de formation sont très peu connus du public rencontré. Cependant, lorsque les demandeurs d'emploi ont pu aller à leur rencontre, ceux-ci ont généralement joué un rôle important dans la formalisation de leur projet de formation.

[228] L'identification des autres acteurs reste très approximative : les chambres consulaires sont en général très peu connues du public des demandeurs d'emploi. Les OPCA ou les branches professionnelles ne sont pas du tout mentionnées directement comme des lieux ressources.

[229] C'est, enfin, en matière de financement de la formation que les attributions des acteurs apparaissent le moins bien comprises par le public. Les OPCA auprès desquels il est nécessaire de mobiliser son DIF sont largement inconnus parfois même des conseillers Pôle emploi. Les FONGECIF ne sont identifiés généralement que par les personnes qui y ont eu recours en tant que salariés. Les Conseils régionaux, malgré leur rôle prédominant sont souvent confondus avec les conseils généraux…

3.1.2. L'accès à une information pertinente sur l'offre de formation est très inégal

[230] La mission a pu, en les testant, faire le constat par elle-même des difficultés à accéder à une information suffisante sur l'offre de formation[92]. Il restait néanmoins à en interroger l'utilisation par les demandeurs d'emploi des services à leur disposition. Les Focus Groupes ont permis de confirmer la faible pénétration de l'information sur les organismes, sur les dispositifs, comme sur les acteurs mobilisables. L'accès à l'information sur l'offre de formation en constitue le point noir :

- les sites Internet régionaux des CARIF[93] sont très peu connus du grand public, même si une fois accessibles, ils donnent satisfaction à leurs usagers ;
- le site Internet national *Orientation pour tous* géré par Centre Inffo ou le site de l'association *Intercarif* sont largement méconnus ;
- la requête par moteur de recherche (ex. Google, Yahoo) aboutit beaucoup plus sur des sites Internet d'organismes non conventionnés, à la seule exception des formations assurées par l'AFPA.

[89] Cette analyse peut être remise en question par le fait que les personnes recrutées pour les Focus Groupes l'avaient été grâce à des listes de personnes suivies par Pôle emploi ou une Mission locale. Néanmoins le fait qu'elles considèrent systématiquement l'action de leur conseiller comme fondamentale à leur projet de formation est une information à prendre en compte en tant que telle.
[90] AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes.
[91] GRETA : structures de l'Education nationale qui organisent des formations pour adultes dans la plupart des métiers.
[92] Voir Annexe 7 - La recherche d'information en ligne sur la formation des demandeurs d'emploi.
[93] CARIR : Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation.

[231] La difficile mobilisation de services dématérialisés renforce les attentes des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leurs conseillers. Or les demandeurs d'emploi interrogés ont pu eux-mêmes observer que l'information du conseiller n'était pas toujours suffisante, en particulier lorsque les formations envisagées ne relèvent pas de l'offre conventionnée mais de l'enseignement supérieur ou de l'offre de formation privée. Dans ce dernier cas, dans l'étude Mensia Nord-Pas de Calais, les conseillers témoignent de leur difficulté dans l'orientation vers l'organisme de formation, en raison du « manque d'ingénierie » permettant d'évaluer le rapport « qualité/prix » d'une formation[94].

3.1.3. La question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet

[232] Peu de demandeurs d'emploi sont capables d'énumérer au moins un dispositif de formation parmi la quarantaine qui les concerne ou qui pourrait concerner leur projet de formation. Les critères d'éligibilité aux dispositifs de financement leur semblent complexes, parfois trop restrictifs, voire inéquitables. À l'appui de cette affirmation sont citées des raisons comme la variation des réponses d'un conseiller à l'autre ou encore des critères d'éligibilité aux dispositifs de financement qui changent au fil du temps[95]. La mission a également observé une méconnaissance générale des aides associées à la formation dans les domaines du transport, de l'hébergement, de la restauration ou de la garde d'enfants, qui pourtant sont une véritable préoccupation pour le candidat à la formation. Ce phénomène *a priori* paradoxal s'explique par la multiplicité des dispositifs et la complexité des critères d'éligibilité, ce qui entrave la connaissance par les demandeurs d'emploi mais limite aussi la maîtrise que peuvent en avoir les conseillers qui les accompagnent.

[233] Pour les conseillers, c'est la multiplicité des organismes financeurs qui complexifie l'acte d'accompagnement : le fonctionnement des financeurs est perçu comme opaque et les critères d'éligibilité à certaines formations trop contraignants. De plus, la baisse constatée en cours d'exécution des budgets restreint l'accès aux formations du jour au lendemain, ce qui accentue le décalage entre la promotion de l'accès à la formation et le sentiment d'une faiblesse des moyens disponibles. La ressource budgétaire devient dès lors le déterminant principal du choix des parcours de formation.

[94] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Nord-Pas de Calais, janvier 2010.

[95] L'instabilité des règles d'attribution des AIF de Pôle emploi est ici souvent citée.

3.2. Le parcours vers la formation est émaillé de délais et de ruptures de charge difficiles à maîtriser

3.2.1. Les délais d'attente parfois importants sont un motif majeur de l'abandon du projet de formation

[234] La succession des nombreuses démarches administratives comme leur mauvaise articulation génèrent un sentiment fréquent de « *perte de temps* » ainsi que de la frustration. La continuité de la rémunération tout au long de la session de formation reste la principale source d'inquiétudes et d'incompréhensions des demandeurs d'emploi[96], car plus le demandeur d'emploi attend son entrée en formation, plus il court le risque de perdre sa rémunération par la réduction de sa durée d'indemnisation. Le dossier de financement, monté dans un contexte où le demandeur d'emploi bénéficiait de suffisamment d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) pour entreprendre sa formation sous certaines conditions, peut ne plus être valable au jour où l'offre de formation correspondant à son projet lui sera accessible. Si le demandeur d'emploi choisit de travailler durant la période qui le sépare de son entrée en formation, comme en attestent les conseillers, il abandonnera son projet de formation souvent porteur d'un emploi plus durable, qui plus est, en courant le risque de se retrouver au chômage[97].

3.2.2. De l'idée à la réalisation, des délais « utiles » et « inutiles » scandent le parcours de formation

[235] La perception des délais varie selon les caractéristiques du demandeur d'emploi, le type d'accompagnement et de formations proposés : un demandeur d'emploi jeune ou peu qualifié, ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'offre collective conventionnée de Pôle emploi ou des Régions, aura l'impression d'avoir bénéficié d'un accès à la formation d'autant plus rapide.

[236] La mission a aussi évalué qu'en moyenne le temps consacré aux projets de formation par les conseillers permettait d'informer les personnes lorsque ce besoin apparaissait clairement à la fois aux personnes et au conseiller. Dans les autres cas, le temps consacré à l'entretien par le conseiller polyvalent ne permet pas de remettre à plat un projet de formation lorsque celui-ci n'est pas encore abouti. Les plus autonomes des personnes interrogées dans le cadre des Focus Groupes sont généralement satisfaites de l'action de leur conseiller lorsque celui-ci a pu leur proposer à temps un stage émargeant à l'offre conventionnée. La mission a aussi constaté que lorsque le projet personnel était clairement établi et que l'offre était disponible pour le conseiller, le service rendu à la fois en termes d'information sur les droits (rémunération et aide annexes) et de construction du parcours (passage par une évaluation en milieu de travail et sélection d'un mode de formation adapté) était satisfaisant pour les usagers.

[237] L'Etude Mensia en Franche-Comté confirme les observations de la mission. La nature et la durée du travail de construction du projet de formation d'un demandeur d'emploi dépendent en principe du niveau de maturité du projet professionnel : pour un projet professionnel flou, peu étayé, voire inexistant, une orientation vers des prestations d'orientation professionnelle d'une durée de six semaines semble être la plus utilisée, tandis que pour les personnes souhaitant accéder à une formation correspondant à un projet professionnel précis, les conseillers s'efforcent de valider la pertinence du projet en le confrontant à la réalité du métier, avec des dispositifs moins lourds comme l'évaluation en milieu de travail (3-5 jours)[98].

---

[96] Dans les Focus Groupes, seuls certains publics jeunes avaient la conviction que le financement de la formation est un droit qui leur est attribué au regard de leur âge.

[97] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Rhône-Alpes, 2010.

[98] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Franche-Comté, 2010.

[238] Entre émergence du besoin de formation et prescription, le temps dévolu à la maturation du projet – durée *a priori* utile au service de la réussite du parcours – est considéré d'autant plus « long » que le demandeur d'emploi est plus qualifié. Ce temps, estimé à 12 semaines par les demandeurs d'emploi interrogés, serait simplement de maximum 9 semaines si le demandeur d'emploi se voyait proposer des prestations Pôle emploi pour élaborer un projet de formation (mesurée de manière indicative par la mission dans une des agences visitées en Région Centre).

Tableau 14 : Exemple de délais à l'agence de Lucé (45) pour des prestations d'accompagnement de projet de formation

Prestation accompagnement Projet	Délai (jours ouvrés)	Observations
Demandeur d'emploi reçu en entretien sur flux avec un projet flou de formation	1J	
Atelier « Décider de se former »	5J	2 fois par semaine
Prestation « Construire son projet professionnel »	12 ou 15J 42 ou 45J	4 Plages ouvertes sur SI, 1/2j par semaine. La prestation se déroule sur 6 semaines. Un seul entretien peut suffire : projet validé et financement déterminé

45J ouvrés = 9 semaines
Source : Calcul mission sur la base d'observations en agence

[239] En revanche, lorsqu'il comprend le recours à une action de formation individuelle, le montage financier, en faisant appel à des aides individuelles de Pôle emploi ou des Régions, peut prolonger la durée des démarches de 7 à 10 semaines supplémentaires. Les demandeurs d'emploi les plus qualifiés trouvant plus rarement une formation adaptée dans l'offre conventionnée plutôt orientée vers les bas niveaux de qualification, sont également le plus souvent confrontés à cet allongement des délais.

Tableau 15 : Exemples de délais à Lucé pour le financement des coûts pédagogiques pour un projet de formation individuel

Action avec AIF	Délai (jours ouvrés)	Observations
Convention AIF directement avec DE	15J	Tous les critères remplis : 1j agence + 10j retour OF + 2-3j retraitement agence = +15j
Enregistrement plateforme administrative	23 à 30J	Etablissement appel à facture et facture à payer : +8 à 15j
Nouvelle convocation à l'agence	35J	5J = Réinterroger l'agence

Source : Calcul mission sur la base d'observations en agence
AIF : Aide individuelle à la formation ; DE : demandeur d'emploi ; OF : Organisme de formation
35J ouvrés = 7 semaines

Action avec AIF dépassement ou chèque Région	Délai (jours ouvrés)	Observations
Accord préalable demandé	29J	Tous les critères remplis : 1j agence + Direction agence émet avis puis direction régionale : +15j* / 5j convocation DE ? + 10j retour OF + 2-3j retraitement agence = +28j
Enregistrement plateforme administrative	37 à 44J	Etablissement appel à facture et facture à payer : +8 à 15j
Nouvelle convocation à l'agence	49J	5J = Réinterroger l'agence

Source : Calcul mission sur la base d'observations en agence.
AIF : Aide individuelle à la formation ; DE : demandeur d'emploi ; OF : Organisme de formation
*49J ouvrés = env. 10 semaines / *Pour les chèques formation, il faut rajouter 5j ouvrés de plus à ce dernier délai.*

[240] Par comparaison, pour les 156 000 jeunes qui ont vu, en 2011 et 2012, leur demande de formation satisfaite à l'issue d'un acte de prescription du réseau des Missions locales[99], le délai moyen entre la première demande de formation et la date d'entrée en formation a été de 69 jours (9-10 semaines). Lorsque cette première demande a mérité approfondissement et a donné lieu à des actes métier supplémentaires d'accompagnement en Mission locale, le délai entre la dernière demande de formation et la date d'entrée en formation est de 55 jours (7-8 semaines). Pour une entrée en formation réussie, il aura fallu organiser en moyenne deux mises en relation entre le jeune et un (des) organisme(s) de formation[100].

3.2.3. Le traitement administratif des dossiers de formation induit des démarches redondantes et peu efficientes

[241] La mission a constaté lors de ses déplacements en agences la lourdeur des démarches qui se matérialisent par les multiples feuillets papier que doivent remplir les conseillers à tout bout de champ ; feuillets traités en partie au sein même de Pôle emploi et faisant la navette ; dossiers, de la POE par exemple, qui nécessitent de circuler entre de nombreuses mains (OPCA, organisme de formation, employeur, demandeur d'emploi) et qui sont parfois perdus. La mission a également noté le « casse-tête » de la mobilisation du DIF portable qu'il convient de garder à l'esprit afin d'en simplifier l'accès lors de la mise en œuvre du Compte personnel de formation.

[242] Maintes fois observées par la mission lors de ses déplacements, très souvent évoqués par les demandeurs d'emploi et les conseillers lors des Focus Groupes, la question principale reste l'articulation entre les différentes étapes du parcours de formation.

[243] Ainsi boucler son dossier « coût pédagogique » au bon moment par rapport à un calendrier d'entrée en formation non maîtrisé relève de la gageure. Le traitement administratif des dossiers de demandeurs d'emploi, mutualisé au niveau régional à certains endroits dans des plateformes administratives n'a pas réglé le problème des formulaires de type Cerfa à liasses, à valider par de nombreux intervenants. Ces allers-retours génèrent incompréhension et abandon auprès des demandeurs d'emploi, surcoûts de coordination et insatisfaction auprès des conseillers et des organismes de formation.

[99] Les 40 000 autres ayant été orientés par d'autres intermédiaires : PLIE, Maisons de l'emploi, etc.
[100] Chiffres communiqués par le CNML, retraitement IGAS. Voir Annexe 5 – Le parcours d'accès à la formation des jeunes suivis en Missions locales.

« Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation »

« *L'AISF constitue un document qui permet de valider le financement de la formation et de la rémunération du stagiaire. Document central dans le processus administratif, il est délivré et renseigné à Pôle emploi, complété par l'organisme de formation et validé par le Directeur du Site Pôle emploi ou son délégataire. Une fois validée, il est transmis au Pôle emploi appui de Nantes qui le saisit dans son système informatique.*

L'AISF est indispensable à une action de formation financée par Pôle emploi ou par la Région sauf pour l'AFPR, le contrat de professionnalisation, le CIF-DD et le FAF-TT ; les formations d'une durée inférieure à 40 heures dont les dispositifs Compétences clés…

À l'AISF peuvent s'adjoindre d'autres documents administratifs, en fonction du statut du demandeur d'emploi notamment :
- pour les demandeurs d'emploi dont la durée de l'ARE est inférieure à la durée de formation, la demande d'AFDEF est remplie par le conseiller et validée par le directeur du site ou son délégataire ;
- pour les demandeurs d'emploi non indemnisés :
- la demande de la RFPE dans le cas d'une formation Pôle emploi est remplie par le conseiller et validée par le directeur du site ou son délégataire,
- la demande de RPS (rémunération publique de stage) dans le cadre des formations agrées par la Région ou par l'Etat ou conventionnées par l'Etat, demande remplie par l'organisme de formation,
- pour tous les demandeurs d'emploi dès lors que la formation est financée par Pôle emploi la possibilité de faire une Demande d'aide aux frais associés à la formation (DAFAF) pour bénéficier d'aides connexes à la formation. »

Source : Extrait de l'Etude Mensia Conseil pour Pôle emploi, monographie régionale Pays-de la Loire, janvier 2010.

[244] Une fois le bon stage choisi, trouvé et financé, les délais d'entrée effective en formation échappent ensuite à tous les acteurs[101] : point noir de la chaîne d'accès à la formation, ils justifient à eux seuls de qualifier le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi de « parcours du combattant ».

4. LES MODALITES D'ACCOMPAGNEMENT NE S'ADAPTENT PAS SUFFISAMMENT A LA DIVERSITE DES BESOINS ET A L'AUTONOMIE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

4.1. Un demandeur d'emploi souhaite d'abord se former pour sortir du chômage

[245] Les observations de la mission sont concordantes : selon les dires des demandeurs d'emploi, le recours à la formation est d'abord une opportunité pour sortir du chômage, plus marginalement ensuite, un moyen de promotion sociale et personnelle. L'objectif recherché consiste, en premier lieu, à « se professionnaliser » : acquérir un diplôme et apprendre un métier « *pour aboutir à la sécurité de l'emploi* »[102].

[101] Voir Annexe 10 : L'offre de formation.
[102] Les expressions en italique sont issues des Focus groupes (voir Annexe 4 : Réalisation de focus groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi).

[246] La démarche de se former relève d'un engagement personnel : « *un investissement personnel* » et un « *challenge* » qui induisent des craintes subjectives, celles de « *repasser des examens* » ou de « *retourner à l'école* », mais aussi de nouvelles perspectives, celle de vivre « *une expérience collective* ». Au-delà du champ du métier visé, l'apport espéré se traduit aussi en termes d'acquisition de compétences transversales : apprendre à « *s'organiser* », retrouver « *la confiance dans sa propre recherche d'emploi* », « *rester actif* » [103].

[247] D'autres appréhensions plus facilement objectivables accompagnent, cette fois, le souhait d'acquérir de nouvelles compétences : celle de voir ses compétences reconnues sur le marché du travail, ou encore la préoccupation quant à la qualité des organismes de formation. Elles sont d'autant plus présentes dans le discours des demandeurs d'emploi que la transition vers l'emploi est peu assurée à l'issue de la formation par le Service public d'emploi comme par les organismes de formation.

4.2. L'offre d'accompagnement n'est pas suffisamment personnalisée au regard de la diversité des besoins des demandeurs d'emploi

[248] L'objectif de se former pour accéder à l'emploi fait appel à des motivations multiples qui parfois se cumulent et d'autres fois se succèdent tout le long du parcours de chaque demandeur d'emploi. Cette diversité conduit à des modalités de recherche d'information par les intéressés et à des besoins en accompagnement différenciés[104]. Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a identifié quelques cas-types de situations de demandes de formation. De leur bonne compréhension dépend la qualité de l'offre de services qui leur est proposée en miroir :

- **une recherche d'emploi infructueuse :** dans la majorité des situations rencontrées, le projet de formation intervient à la suite d'une première démarche infructueuse de recherche d'emploi. La formation est alors perçue comme un moyen de transformer cette situation d'échec en réussite. L'évaluation, à temps, des ressources de la personne pour trouver un emploi devra permettre de l'inscrire dans un parcours adapté d'accès à la qualification lorsque celle-ci s'avère nécessaire ;
- **un besoins de changement :** face à des difficultés de recherche d'emploi ou pour des raisons personnelles et de mobilité, les demandeurs d'emploi peuvent recourir à la formation comme un tremplin pour changer de métier. Ils auront besoin à la fois de s'informer mais aussi d'être accompagnés dans la définition de leur projet ;
- **anticiper des mutations économiques :** certains demandeurs d'emploi anticipent le déclin de leur secteur professionnel. Ils souhaitent mettre à profit la période d'inactivité pour se reconvertir. Cette volonté interroge la capacité des conseillers à apporter une réponse pertinente sur les mutations des secteurs d'activité et le devenir des métiers ;
- **mettre à jour ses compétences et habilités professionnelles :** la motivation d'entrer en formation tient davantage au maintien ou au développement de compétences propres au poste de travail. Elle relève alors d'une obligation réglementée que le conseiller pourra maîtriser avec une bonne connaissance des conditions d'exercice du métier ;
- **de l'incapacité à exercer certaines activités :** le handicap généré par des inaptitudes à remplir certaines tâches professionnelles est une donnée récurrente des projets de reconversion professionnelle. Il requiert un accompagnement particulièrement individualisé pour intégrer dans les besoins de formation, l'adaptation du poste de travail, comme les données relatives à la santé et l'environnement socioprofessionnel du demandeur ;

[103] Le MNCP (Mouvement National des Chômeurs et précaires), association membre du comité de liaison de Pôle emploi, considère que ce dernier point est trop sous estimé aujourd'hui et qu'il serait souhaitable de plus valoriser la dimension socialisatrice et redynamisante. La formation est aussi un moyen de changer de statut, d'aller vers un statut plus valorisant socialement : la formation, « c'est un statut social ; je ne suis plus chômeur, je suis en formation. »

[104] Le MNCP estime ainsi que l'adaptation de l'accompagnement aux besoins des personnes est une voie d'amélioration importante du SPE.

- **compléter une formation initiale trop théorique :** la formation est ici envisagée comme un complément pour des demandeurs d'emploi avec un niveau de formation initiale relativement élevé mais dont la professionnalisation reste à élaborer ;
- **rester actif :** maintenir son employabilité au cours d'une période de chômage à travers une formation devra permettre de se socialiser, faute de quoi sa démarche d'emploi sera mise en difficulté. La formation est alors perçue comme un facteur déterminant du maintien de ses capacités professionnelles.

[249] Face à la variété des demandes ainsi répertoriées, les réseaux d'accompagnement s'appliquent à ajuster leurs réponses dans un environnement administratif et réglementaire d'une rare complexité.

4.2.1. La complexité du parcours vers la formation opère une sélection en faveur des plus qualifiés

[250] Les demandeurs d'emploi candidats à la formation vivent leur parcours d'accès à la formation comme une succession d'entraves relevant de trois principaux types de difficultés : i/ pour comprendre les démarches et ii/ pour les réaliser ; iii/ pour identifier et comprendre les rôles des nombreux interlocuteurs.

[251] La complexité du parcours contribue de manière concrète à sélectionner les individus les plus qualifiés et les plus motivés. À cet égard, les constats recueillis par la mission corroborent les résultats d'une enquête DARES, ancienne d'une dizaine d'années, selon lesquels la sélection à l'entrée des formations n'est pas le fait de conseillers ANPE, les individus les moins qualifiés se voyant proposer des formations plus fréquemment que les autres par les conseillers. En revanche, la recherche d'un financement, comme celle d'une formation et d'un prestataire adaptés sont des étapes qui contribuent à une forme « d'écrémage » au profit des demandeurs d'emploi les plus qualifiés[105].

4.2.2. Les demandeurs d'emploi les plus proactifs réclament des outils pour construire eux-mêmes leur parcours

[252] Dans les Focus groupes, les demandeurs d'emploi les plus proactifs se disent prêts à mener leur projet avec une plus grande autonomie, à condition que des outils en ligne et des espaces d'échanges puissent faciliter leurs démarches :

- Des outils d'aide à l'orientation : *bilan de compétences en ligne ;*
- un accès centralisé à l'information sur les formations et les dispositifs existants : *moteur de recherche multicritères* ;
- un accès à l'information sur les modes de financement et les démarches à effectuer : *simulateur de droits en ligne*) ;
- un accès facilité aux entreprises pour se confronter au terrain, trouver un stage, trouver un emploi : *journée d'immersion* ;
- des contacts plus nombreux, plus fréquents, voire dématérialisés avec son conseiller Pôle emploi : *téléphone, mails à la place de certains RDV* ;
- Des contacts facilités avec des demandeurs d'emploi ayant vécu un parcours similaire afin de partager leur expérience : *forums d'échanges*.

[253] Ils souhaitent ainsi développer une capacité à interroger leurs interlocuteurs et à appréhender le processus dans sa globalité afin d'être, le plus possible, acteurs de leur parcours de formation.

---

[105] C. Bonaïti, A. Fleuret, P. Pommier, P. Zamora, « Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? », DARES, *Documents d'études*, n°116, juillet 2006.

4.2.3. Les besoins d'accompagnement varient fortement selon les situations individuelles

[254] Si le temps nécessaire à l'élaboration d'un projet professionnel varie fortement selon les situations individuelles, les besoins d'accompagnement correspondant à cet objectif aussi. Certains demandeurs d'emploi doivent bénéficier de prestations spécialisées (principalement délivrée par Pôle emploi ou des programmes d'insertion des jeunes des Régions[106]), alors que d'autres réalisent de manière plus autonome leur parcours d'accès à la formation.

[255] Ce sont les demandeurs d'emploi les plus autonomes qui disent investir davantage les phases préparatoires de ce processus : ils parviennent mieux à maîtriser la complexité de la phase d'élaboration du projet.

[256] À l'inverse, les plus jeunes et les moins qualifiés ne s'estiment pas véritablement en mesure de conduire par eux-mêmes leurs démarches et recherches d'information. Ces derniers expriment clairement le besoin de consacrer un temps significatif à l'élaboration du projet professionnel et du projet de formation qui en découle.

[257] L'évaluation du besoin d'accompagnement vers la formation des personnes ne peut pourtant pas être réduite à la simple prise en compte de l'autonomie des individus. Elle doit aussi intégrer le degré de connaissance des éventuelles réponses qui peuvent être apportées par les réseaux d'accompagnement au projet de formation.

5. L'OFFRE DE SERVICES DES TROIS RESEAUX DU SPE REPONDENT A DES DEGRES DIVERS A LA DEMANDE D'ACCOMPAGNEMENT

5.1. Dans l'opinion des conseillers de Pôle emploi, l'accompagnement est idéalement nécessaire à toutes les étapes du projet de formation

[258] La validation du projet professionnel est considérée par les conseillers Pôle emploi comme une compétence spécifique créatrice de valeur qu'ils doivent pouvoir pleinement exercer. Ils estiment qu'un accompagnement serait nécessaire à la sécurisation de toutes les étapes de la réalisation d'un parcours de formation :

- pour prendre en considération le projet de formation de la personne et l'étudier dans des conditions favorables ;
- pour aider le demandeur d'emploi à affiner son projet de formation via un travail sur le projet professionnel si besoin (l'identifier, le motiver, l'étayer…) en le mettant en perspective au regard du marché du travail ;
- pour identifier la formation adéquate : repérer l'organisme de formation et veiller à la qualité de la formation dispensée ;
- pour connaître et informer sur les possibilités de financement : présenter les critères, les démarches, les financeurs et pour certains demandeurs d'emploi intervenir pour démarcher les OPCA, obtenir le déblocage d'une situation ;
- pour aider le demandeur d'emploi à remplir les formalités administratives : connaître et informer sur les conditions d'accès à la formation. Pour certains demandeurs d'emploi, prendre contact avec les organismes de formation, aider à rédiger la lettre et le projet, trouver l'entreprise pour le stage[107].

[106] Comme les Prestations d'orientation professionnelle assurées par les missions locales ou les différents programmes régionaux d'insertion des jeunes.

[107] Extraits des Focus groupes « Conseillers ». Voir Annexe 4 : Réalisation de focus groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi.

5.2. Le souhait d'une orientation efficace se heurte aux limites matérielles de l'échange avec le demandeur d'emploi

5.2.1. Le temps alloué à l'échange sur le projet professionnel n'est pas suffisant

[259] Les conseillers interrogés lors des Focus Groups considèrent l'orientation et la formation comme une expertise à part entière qui nécessite des connaissances approfondies et un temps dédié. Or, les divers types d'entretiens proposés aux demandeurs d'emploi Pôle emploi ne sont pas dimensionnés pour la co-construction d'un projet professionnel incluant une démarche formation. Les conseillers ont le sentiment de perdre du temps dans l'accomplissement des démarches administratives et d'en manquer pour assurer des entretiens approfondis et garantir un suivi suffisamment régulier et fréquent. Ils regrettent le comportement injonctif de certains demandeurs d'emploi qui cantonnent leur interlocuteur à un rôle administratif de financement de la formation.

[260] La mission a constaté qu'en moyenne le temps consacré aux projets de formation par les conseillers permettait d'informer le demandeur d'emploi, lorsque le besoin en formation apparaissait clairement à la fois à lui-même et au conseiller. En revanche, le temps alloué à la prise en charge de projets complexes n'est pas suffisamment bien calibré, que ce soit en entretien d'inscription et de diagnostic (50 min.), sur flux à « l'accueil relation client » (20 min.) ou sur rendez-vous (20 min.).

[261] L'étude Mensia Rhône-Alpes corrobore ces observations. Il est ainsi noté que le rôle d'orientation de Pôle emploi « s'apparente le plus souvent à de l'information, sauf si le conseiller dispose de connaissances personnelles sur l'offre des organismes de formation », que « le demandeur d'emploi est souvent isolé dans la recherche de son organisme » [108].

5.2.2. Les outils d'orientation à la disposition des conseillers ne sont pas performants

[262] Lors des Focus Groupes, les conseillers Pôle emploi ont fait part de nombreuses lacunes dans les outils à leur disposition : leur manquerait, par exemple, un catalogue à jour des formations existantes à jour et d'accès facile, avec les dates d'entrée en formation, contenu, niveau de formation requis, démarches d'inscription, dates des informations collectives...

[263] Le niveau d'expertise sur le sujet leur semble impacter la qualité de l'orientation, les conseillers généralistes se sentant parfois démunis pour la prise en charge de demandes complexes. L'organisation locale des agences jouerait aussi avec notamment la présence et le degré de disponibilité des référents formation[109] d'un grand secours pour apporter une expertise appréciée.

[264] Dans un contexte marqué par une nette augmentation des demandes de formation, due à l'augmentation du chômage et à la forte visibilité médiatique et politique de la formation pour les demandeurs d'emploi, les ressources internes insuffisantes sont enfin citées avec un manque de prestations d'accompagnement pour élaborer ou sécuriser les projets de formation.

---

[108] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Rhône-Alpes, janvier 2010.

[109] Une note de la Direction générale de Pôle emploi (PE_CSP_2011_113) en date du 30 juin 2011 détermine les contours de l'activité du « référent formation professionnelle » en agence. Selon cette note, un référent formation professionnelle doit être désigné dans toutes les agences de proximité de Pôle emploi afin de contribuer à faciliter la prescription de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi qui en ont besoin.

[265] L'Etude Mensia Pays-de la Loire signale également des situations où une grande partie des conseillers aurait « *tendance à taire* » un besoin de formation détecté estimant « *ne pas avoir les moyens derrière* » pour se confronter à des démarches apparaissant complexes. Le déficit de compétences est particulièrement pointé quant au travail sur le projet : pour la direction régionale de Pôle emploi citée dans cette étude, « *la formation initiale et continue des conseillers est totalement centrée sur les problématiques de retour à l'emploi, la question de la formation n'étant abordée que sous l'aspect de la prescription administrative* »[110].

5.3. Les conseillers reconnaissent, tout en les distinguant, les divers degrés d'autonomie des demandeurs d'emploi

[266] De cette différenciation des besoins entre les individus naît la difficulté à prendre en charge des situations tout à fait hétérogènes dans des organisations qui à la manière de Pôle emploi, se sont longtemps organisée pour répondre aux besoins du public de manière indifférenciée.

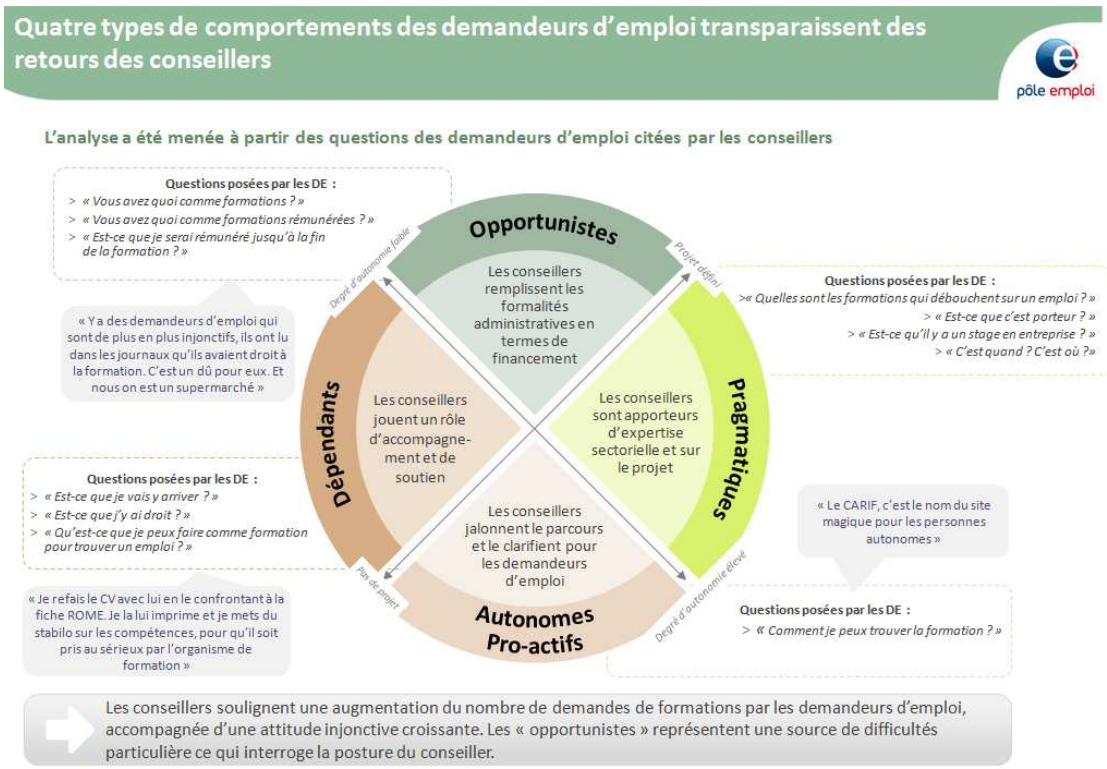
[267] Pour qualifier le comportement des demandeurs d'emploi à l'égard de la formation, les conseillers interrogés lors des Focus Groupes ont fait ressortir quatre cas-types :

- *les opportunistes* pour qui les conseillers ne sont mobilisés que pour remplir les formalités administratives, notamment en termes de financement ;
- *les pragmatiques* pour qui les conseillers sont apporteurs d'expertise sectorielle et sur le projet ;
- *les autonomes-proactifs* dont les conseillers jalonnent le parcours et le clarifient ;
- *les dépendants* pour qui les conseillers jouent un rôle d'accompagnement et de soutien[111].

[110] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Pays-de la Loire, janvier 2010.

[111] Voir Annexe 4 : Réalisation de focus groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi.

Schéma 10 : Quatre types de comportement des demandeurs d'emploi transparaissant des propos recueillis auprès des Conseillers de Pôle emploi


Quatre types de comportements des demandeurs d'emploi transparaissent des retours des conseillers
pôle emploi
L'analyse a été menée à partir des questions des demandeurs d'emploi citées par les conseillers
Questions posées par les DE :
> « Vous avez quoi comme formations ? »
> « Vous avez quoi comme formations rémunérées ? »
> « Est-ce que je serai rémunéré jusqu'à la fin de la formation ? »
« Y a des demandeurs d'emploi qui sont de plus en plus injonctifs, ils ont lu dans les journaux qu'ils avaient droit à la formation. C'est un dû pour eux. Et nous on est un supermarché »
Opportunistes
Les conseillers remplissent les formalités administratives en termes de financement
Dépendants
Les conseillers jouent un rôle d'accompagnement et de soutien
Les conseillers sont apporteurs d'expertise sectorielle et sur le projet
pragmatiques
Les conseillers jalonnent le parcours et le clarifient pour les demandeurs d'emploi
Autonomes Pro-actifs
Degré d'autonomie faible
Projet défini
Pas de projet
Degré d'autonomie élevé
Questions posées par les DE :
>« Quelles sont les formations qui débouchent sur un emploi ? »
> « Est-ce que c'est porteur ? »
> « Est-ce qu'il y a un stage en entreprise ? »
> « C'est quand ? C'est où ?»
Questions posées par les DE :
> « Est-ce que je vais y arriver ? »
> « Est-ce que j'y ai droit ? »
> « Qu'est-ce que je peux faire comme formation pour trouver un emploi ? »
« Je refais le CV avec lui en le confrontant à la fiche ROME. Je la lui imprime et je mets du stabilo sur les compétences, pour qu'il soit pris au sérieux par l'organisme de formation »
« Le CARIF, c'est le nom du site magique pour les personnes autonomes »
Questions posées par les DE :
> « Comment je peux trouver la formation ? »
Les conseillers soulignent une augmentation du nombre de demandes de formations par les demandeurs d'emploi, accompagnée d'une attitude injonctive croissante. Les « opportunistes » représentent une source de difficultés particulière ce qui interroge la posture du conseiller.

Source : IGAS – Pôle emploi, Focus Groupes du 18 avril 2013 tenus au siège de Pôle emploi.

5.4. La marge d'appréciation entre un demandeur d'emploi « proactif » et un chômeur « opportuniste » reste étroite

[268] Pour les conseillers interrogés, les « opportunistes » représentent une source de difficultés particulière car ils interrogent la posture du conseiller qui remplit, pour eux, les formalités administratives en termes de financement versus les « autonomes » pour qui le conseiller jalonne le parcours et le clarifie. Cette distinction a priori claire des deux publics rencontre des limites lorsqu'on les interroge sur l'éventuelle mise en place d'outils dématérialisés très favorablement accueillis par les demandeurs d'emploi pour simplifier leur démarche et leur faire gagner du temps. Les conseillers estiment, quant à eux, que ce type d'outils pourraient, au contraire, nourrir dans l'esprit des demandeurs d'emploi le principe de « la formation, c'est un dû » et provoquer un décalage entre les attentes créées et la réalité de la baisse des financements notamment.

[269] Les conseillers interrogés en Pays-de la Loire par Mensia expriment la même méfiance face au « *demandeur d'emploi consommateur de formation* ». Ils s'interrogent, selon la même étude, sur la réelle motivation du demandeur, entre « *celui qui s'intéresse à tout, celui qui veut reculer ses droits, celui qui arrive avec un dossier ficelé, celui qui a un projet différent tous les mois…* », la formation pour le demandeur d'emploi étant alors comparée à « *la carte d'un restaurant* »[112].

[112] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Pays-de la Loire, janvier 2010.

[270] D'autres conseillers interrogés dans l'Etude Midi-Pyrénées de Mensia soulignent, toutefois, avoir tendance à valider les projets dès lors que « *personnes semblent les avoir suffisamment travaillés par eux-mêmes* », dès lors que le projet leur semble cohérent et qu'ils auront alerté le demandeur d'emploi sur les débouchés et les risques[113].

[271] Dans tous les cas, l'*a priori* parfois négatif des conseillers envers les souhaits exprimés par le demandeur d'emploi pourrait provenir d'une vision trop restrictive des motifs pour lesquels la personne peut être intéressée à suivre une formation. Seul un entretien approfondi entre le conseiller et le demandeur et pourra permettre au premier de mieux cerner les besoins du second et y apporter les réponses adéquates.

5.5. Pour proposer une action de formation, le conseiller de Pôle emploi doit surmonter des exigences professionnelles parfois contradictoires

5.5.1. Un demandeur d'emploi en formation ne peut pas rechercher « activement » un emploi

[272] Un conseiller généraliste Pôle emploi assure à la fois des métiers d'indemnisation, de mise en relation avec l'employeur (placement) et d'accompagnement vers l'emploi par des prestations. Lorsque le demandeur d'emploi présente un projet de formation, il doit en outre assurer des tâches d'orientation spécifiques à la formation : élaboration du projet, recherche de formations et montage financier.

[273] L'indemnisation est le sujet abordé en premier dans la mesure où il faut, autant que possible, éviter les ruptures de revenus pour les personnes et donc les périodes où elles pourraient se retrouver sans ressources. Le volet placement relève de la vocation principale de Pôle emploi comme intermédiaire entre les entreprises et les demandeurs d'emploi, afin de fluidifier la rencontre de l'offre et de la demande de travail sur le marché. La formation n'est donc pas une question qui a nécessairement lieu d'être abordée d'entrée de jeu par les conseillers : la mission a ainsi constaté dans les différentes observations d'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), premier entretien du nouveau demandeur d'emploi avec Pôle emploi, que les conseillers abordent rarement la question de la formation lors de ces 50 minutes d'échange.

[274] Dans les cas où le demandeur d'emploi exprime lui-même le souhait d'une reconversion et/ou d'aller en formation, le conseiller se retrouve en partie contraint par les outils à sa disposition. En effet, lors du premier entretien, le conseiller doit enregistrer le demandeur d'emploi dans le système informatique *AUDE* et entrer un certain nombre de paramètres relatifs à la personne, son expérience, sa mobilité afin d'établir le type d'offres d'emploi auxquelles la cette dernière pourrait répondre. L'interface sur le profil professionnel du demandeur d'emploi nécessite d'identifier des métiers (métier 1, métier 2,…). Afin de permettre un retour rapide à l'emploi, les conseillers rencontrés entrent dans « métier 1 » le métier que les personnes seraient le plus aisément en mesure de prendre, ce qui correspond bien souvent au métier que les personnes occupaient par le passé. La mission a ainsi observé plusieurs situations où le demandeur d'emploi, qui demandait une réorientation, ne comprenait pas pourquoi il était nécessaire de faire figurer dans le « métier 1 » le métier qu'il pratiquait jusque là, alors qu'il exprimait justement le souhait d'en changer.

[275] Lors de l'EID, c'est donc principalement à l'initiative des demandeurs d'emploi que la question de la formation est abordée. Les moments où les conseillers peuvent être amenés à aborder le sujet pour des demandeurs d'emploi qui en auraient besoin mais qui n'en auraient pas d'eux-mêmes exprimés le souhait sont plus tardifs (parfois lors de l'entretien dit sur le « flux » mais plutôt lors des entretiens de suivi).

---

[113] Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », monographie régionale Midi-Pyrénées, janvier 2010.

[276] À ce jour, l'organisation du travail entre conseillers de Pôle emploi est plus clairement tournée vers le placement rapide que vers l'accompagnement au long cours d'un demandeur dans un parcours de formation. S'il existe bien un conseiller « référent » pour chaque demandeur d'emploi, la réalité pratique conduit, de fait, les demandeurs d'emploi à être en contact souvent avec des conseillers différents : le conseiller qui fait l'EID n'est pas automatiquement le conseiller référent de la personne. Dans la mesure où les conseillers ont une charge de travail importante, l'obtention d'un rendez- vous pour le rencontrer peut être long (certains demandeurs d'emploi évoquent facilement un mois). Cela les encourage donc à ne pas attendre et à venir sur le « flux ». Ils ne rencontrent dès lors pas leur conseiller référent non plus à cette occasion.

[277] De ce fait, lors de l'examen du projet professionnel du demandeur d'emploi, le conseiller se trouve au confluent d'exigences professionnelles parfois contradictoires :

- d'une part, contrôler la réalité de la recherche d'emploi et « placer » le demandeur au plus tôt pour éviter la trappe du chômage de longue durée ;
- d'autre part, aider à élaborer le projet professionnel et à valider une entrée en formation qui, si elle aboutissait, écarterait *de facto* le demandeur d'une recherche active d'emploi.

[278] Dans l'Etude Mensia Rhône-Alpes, la direction régionale de Pôle emploi explique cette situation par le fait que « *ces dernières années, on a été sur une priorité au retour à l'emploi rapide : le principe était de mobiliser des formations courtes, d'adaptation. On ne revient qu'aujourd'hui [2010] sur une logique de construction de projet ''pour gagner du temps et aller plus vite à l'emploi' mais, dans les faits, pour les conseiller 'c'est une perte de temps''.* » La direction régionale citée dans l'étude Mensia – Pays de la Loire confirme que la stratégie de formation continue des conseillers a fortement privilégié le champ du placement ces dernières années.

5.5.2. Les paradoxes des actes métier génèrent des incompréhensions du demandeur d'emploi ; ils suscitent l'insatisfaction du conseiller

[279] Ces contradictions dans les actes métier dispensés par les conseillers ne favorisent pas l'identification claire par le demandeur d'emploi de l'étape de la maturation du projet de formation. Le demandeur ne parvient pas à sa sentir acteur de son parcours : il est tantôt abandonné à lui-même, tantôt freiné dans ses élans. Dans l'Etude Mensia Rhône-Alpes, les directions territoriales comme les conseillers soulignent le « *manque de travail sur le projet* » qui constitue à la fois « un frein à l'envoi en formation », mais aussi « *l'explication la plus claire des abandons en formation : '' la personne découvre la réalité de ce projet en formation, donc elle abandonne''* ».

[280] Comme résultante de cette situation, les conseillers interrogés lors des Focus Groupes se disent insatisfaits du travail réalisé, source d'injustice et d'échec pour le candidat à la formation. Ils relèvent ainsi quatre problèmes majeurs dans le parcours d'accès à la formation :

- les demandes ne sont pas toujours traitées équitablement ;
- les demandeurs d'emploi ont un sentiment d'incompréhension et d'agacement ;
- les formations ne sont pas toutes suivies ;
- le retour à l'emploi n'est pas garanti.

[281] Enfin et sur le dernier segment du parcours, les conseillers Pôle emploi ne disposent pas d'outils appropriés pour assurer le suivi entre l'orientation et l'accès à la formation, ni de suivi en cours de stage, notamment pour anticiper la sortie de formation. Dans certaines directions régionales de Pôle emploi, des correspondants formation ou de stage ont été mis en place, pour le suivi des actions de formation de Pôle emploi. Ils sont chargés de vérifier le bon déroulement d'un ou plusieurs stages, mais ils n'assurent pas pour autant un suivi individualisé des personnes entrées en formation à l'issue d'un accompagnement.

[282] Pourtant, dans une étude récente, M. Ferracci estime, qu'une fois qu'elle a pris fin, la formation exerce un effet positif sur le taux de retour à l'emploi. Il note toutefois que cet effet disparaît au bout de quelques semaines, et devient même négatif ensuite[114]. Ceci suggère qu'une formation n'ayant pas débouché sur un emploi rapidement peut engendrer un certain découragement chez l'individu concerné, et peut-être une réticence de la part des employeurs potentiels. Un suivi *ex-post* des demandeurs d'emploi en formation par des conseillers chargés du placement peut, au contraire, faire bénéficier les demandeurs d'emploi formés de cette fenêtre de tir pour le retour à l'emploi. Pour M. Ferracci, « *il est possible que la formation n'exerce un effet stimulant sur la recherche d'emploi que dans les jours ou les semaines qui suivent la fin du programme. Si le retour à l'emploi ne se produit pas dans cet intervalle, on peut ensuite observer un phénomène de découragement, et une baisse de l'intensité de la recherche* »[115].

5.5.3. L'organisme de formation assure *de facto* l'accompagnement des demandeurs d'emploi

[283] Les propos recueillis dans les Focus Groupes le confirment : si Pôle emploi est reconnu comme un acteur incontournable pour le candidat à la formation, l'organisme de formation, quant à lui, est un interlocuteur bien identifié du candidat lorsqu'il a su déterminer la session de formation qui lui convient et une ressource qu'il emploie.

[284] Les organismes de formation organisés au niveau national (AFPA, CNAM, réseau des GRETA) développent à leur niveau une politique régionale voire nationale d'information sur les métiers et leurs débouchés. Il est donc tout à fait possible que les demandeurs d'emploi les mobilisent afin d'obtenir un premier niveau de renseignements sur les métiers. Les organismes privés prestataires d'actions de bilans de compétences financées par Pôle emploi ont aussi, de fait, une fonction d'orientation vers les formations qu'ils assurent par ailleurs.

[285] L'Etude Mensia Rhône-Alpes souligne les nombreux cas où le demandeur d'emploi se présente devant le conseiller après avoir recherché et obtenu un devis ou un numéro de convention. Dans les autres cas, l'action du conseiller dépend du degré d'autonomie du demandeur d'emploi :

- « *si le demandeur d'emploi est autonome, le conseiller le dirige vers des outils de recherche et lui indique des noms d'organismes s'il en connaît ;*
- *si le demandeur d'emploi manque d'autonomie, le conseiller 'va plus loin' en appelant directement l'organisme avec le bénéficiaire et en lui donnant des informations plus précises sur les informations à collecter (accès à des aides, dates de stage, devis…).* »

[286] Dans les Focus Groupes, les conseillers Pôle emploi expriment, toutefois, une forte défiance à l'égard du travail d'orientation des organismes de formation ; cela est pour le moins paradoxal dans la mesure où leur propre travail d'orientation se limite souvent à fournir une information de premier niveau, n'ayant par toujours les moyens d'apporter une véritable expertise aux demandeurs d'emploi dans la conduite de leur parcours de formation, tantôt faute de temps, tantôt faute d'expertise suffisante.

[114] M. Ferracci, « Etude relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés » (version préliminaire du 17/05/2013).
[115] Id.

5.5.4. *A contrario,* les conseillers de Mission locale et de Cap emploi disposent d'une plus grande latitude pour accompagner un projet de formation

[287] Avec des guichets bien identifiés et des dispositifs plus normés pour des publics spécifiques (jeunes de moins de 25 ans pour les Missions locales, travailleurs handicapés pour les Cap emploi), ces deux réseaux du Service public de l'emploi intègrent pleinement la question du projet professionnel et de formation dans leur offre d'accompagnement[116]. Dans les Missions locales, la caractéristique majoritaire des jeunes, peu qualifiés[117], favorise l'orientation vers la formation, le placement ne pouvant intervenir que dans un second temps. Dans les Cap emploi, des circuits distincts pour le placement et pour l'accompagnement en formation des travailleurs handicapés clarifient les actes métiers afférents.

6. L'ORIENTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI SE REMET PROGRESSIVEMENT DE LA REORGANISATION DE POLE EMPLOI ET DE L'AFPA

6.1. Une nouvelle offre de services en orientation professionnelle se déploie à Pôle emploi

[288] Malgré le transfert physique des psychologues du travail de l'AFPA, le champ d'orientation – prescription de formation n'est pas encore suffisamment structuré à Pôle emploi autour d'actes professionnels et de métiers identifiés.

[289] Pôle emploi a mis à la disposition de la mission une documentation récente concernant « l'instrumentation » de l'offre de services en orientation professionnelle dans « Pôle emploi 2015 », qui précise bien le caractère multiforme de la question d'orientation professionnelle :

> *« Aborder la question de l'orientation professionnelle peut donc être très ponctuel au cours d'un entretien, faire l'objet de plusieurs entretiens, ou encore nécessiter une prestation spécialisée. Tous ces temps de travail sur l'orientation peuvent mobiliser, outre l'entretien, des supports comme des guides, des questionnaires, des inventaires, des tests, des fiches informatives, des exercices, etc. Tous ces supports constituent l'instrumentation en orientation professionnelle de Pôle emploi »*[118].

[290] L'ensemble des outils mobilisables dans ce cadre est répertorié dans un Guide méthodologique de l'orientation, comprenant contenus théoriques, supports, méthodes et outils et prestations pour l'orientation professionnelle. Le Guide se décline en trois tomes dématérialisés, le premier généraliste à destination de tous les professionnels de Pôle emploi, le second spécifique à destination des équipes d'orientation spécialisées (EOS), le troisième sous forme de kit à destination du bénéficiaire demandeur d'emploi.

---

[116] Voir Annexes 5 : Le parcours d'accès à la formation des jeunes suivis par les Missions locales et Annexe 6 : L'accès à la formation des demandeurs d'emploi accompagnés par le réseau des Cap emploi.

[117] 59 % des jeunes accueillis pour la première fois en Mission locale ont un niveau inférieur ou égal au niveau V et 39 % n'ont aucune qualification selon les *Chiffres d'activités 2011des Missions locales* du CNML.

[118] Pôle emploi, « Note technique instrumentation en orientation », Annexe 2 à l'instruction n°2013-43 du 27 juin 2013".

[291] Le déploiement de cette nouvelle offre de services « orientation » qui a débuté en mars 2013 pourrait conduire à une mise à niveau nécessaire pour valoriser l'acte d'accompagnement. Le nouveau projet de service précise, en effet, que l'orientation peut et doit faire l'objet d'une intervention généraliste d'un conseiller polyvalent dans le cadre des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi, afin d'envisager avec eux « leur projet professionnel et le moyen de le mettre en œuvre » (y compris dans la validation d'un plan de formation)[119].

6.2. Dans ce nouveau cadre, l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation nécessiterait davantage de prestations spécialisées et d'expertise

[292] La nouvelle offre de services prévoit également une expertise complémentaire et des prestations spécialisées[120], notamment lorsque le projet professionnel du demandeur d'emploi reste flou ou complexe. Elle prévoit enfin une réorientation opportune des porteurs de projets de formation vers les psychologues du travail[121]. Ces derniers interviendraient en appui des conseillers en charge de l'accompagnement et pour « *agir de façon plus spécifique en profondeur et appuyer un conseiller sur le projet de mobilité professionnelle du demandeur d'emploi. Pour ce faire, le psychologue du travail mobilise des « prestations d'orientation spécialisée animées en interne à Pôle emploi par des psychologue du travail* »[122].

[293] Dans les nouvelles instructions, les modes d'intervention, généraliste et spécialisé, sont présentés comme « complémentaires »[123]. Pour accompagner la mise en œuvre de ces modalités et offrir « une culture commune » à tous les conseillers, Pôle emploi prévoit de faire bénéficier progressivement les conseillers et les psychologues du travail d'un module de formation de 3 jours intitulé « Orientation tout au long de la vie »[124].

6.2.1. L'orientation spécialisée à Pôle emploi n'est pas suffisamment calibrée pour une demande en croissance

[294] Si cette réorientation était mise en œuvre massivement et dans le but d'orienter davantage de demandeurs d'emploi vers des actions de formation, l'orientation spécialisée ne serait fort probablement pas suffisamment calibrée en nombre et en ingénierie spécifique pour répondre aux besoins accrus d'accompagnement vers la formation.

[295] Selon le rapport conjoint des deux directeurs de l'AFPA et de Pôle emploi en prévision du transfert des psychologues de l'AFPA en 2010[125], et pour une volumétrie de près de 500 000 bénéficiaires par an, (220 000 prestations d'orientation spécialisée, 160 000 tests MRS, 120 000 entrées CTP/CRP), le coût du transfert en masse salariale des psychologues du travail de l'AFPA avait été estimé à 75 M€ (voir tableau ci-dessous).

---

[119] Pôle emploi, Document de travail « Offre de services Pôle emploi », diaporama présenté à l'AFPA le 14 mai 2013.

[120] Les prestations spécialisées animées par les psychologues du travail sont : Construire son Parcours de Formation (CPF) ; POPOS-MDPH (Orientation des travailleurs handicapés) ; Confirmer son Projet Professionnel (CPP) ; Rendez-vous Rebond (REB) ; Regards Croisés (RGC). Pôle emploi, « Note technique instrumentation en orientation », Annexe 2 à l'instruction n°2013-43 du 27 juin 2013".

[121] Les travaux qualitatifs menés par la mission (rencontre de demandeur d'emploi par le biais des focus groupes et d'associations de représentant des chômeurs) ont à plusieurs reprises conduit à poser la question du niveau d'expertise des conseillers sur la formation et des effectifs présents pour accompagner les demandeurs d'emploi.

[122] Pôle emploi, Document de travail « Offre de services Pôle emploi », diaporama présenté à l'AFPA le 14 mai 2013.

[123] Pôle emploi, « Offre de services en orientation professionnelle », Instruction n°2013-43 du 27 juin 2013.

[124] Pôle emploi, « Sécurisation des parcours professionnels : articulation entre les modalités de suivi et d'accompagnement et l'offre de services orientation », Instruction n°2013-57 du 11 juin 2013.

[125] « Transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation. Apport des directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA au secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, » CCE extraordinaire, 8 avril 2009.

[296] Si la voie interne devait être privilégiée[126], un apport supplémentaire en effectifs équivalents de conseillers (sur la base de 900 ETP en 2007) pourrait coûter en valeur courante moins de 83 M€ par an à Pôle emploi ; en d'autres termes pour 10 conseillers de plus, le coût budgétaire supplémentaire annuel à prévoir s'élèverait à environ un million d'euros.

Tableau 16 : Les charges générées par l'activité d'orientation de l'AFPA en 2007

CROP + INOIP	Orientation des demandeurs d'emploi (prestations et ingénierie)	Autres	Total
Charges 2007	75,44	28,53	103,97
Charges CROP et INOIP	*62,21*	*24,82*	*87,03*
Masse salariale	*56,08*	*18,97*	*75,05*
Autres charges	*6,13*	*5,86*	
Charges de structures	*13,23*	*3,71*	*16,94*

Source : Rapport avril 2009 des deux directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA
CROP : Centres régionaux d'orientation professionnelle
INOIP : Institut national d'orientation et d'insertion professionnelle

6.2.2. L'orientation spécialisée à Pôle emploi doit être davantage professionnalisée

[297] Le rapport conjoint des deux directeurs de l'AFPA et de l'ANPE a souligné la nécessité de conserver les fonctions de Bureau d'études dans le champ de l'orientation qui existait du temps de l'AFPA : les fonctions support de Pôle emploi répondent-elles à cette exigence ?

[298] Le rapport de la mission d'appui de l'IGAS à l'expérimentation CSP mentionne un important effort de professionnalisation à destination des conseillers CSP : « *depuis mai 2011, la Direction de la formation des RH propose un parcours de professionnalisation composé de 7 modules de formation destinés aux collaborateurs en charge de l'accompagnement des adhérents au dispositif CSP. 388 stagiaires à fin août 2012 ont bénéficié de tout ou partie du parcours de formation. Au total, cela représente 2746 journées stagiaires. Il est programmé 49 sessions de formation sur la période du 1er septembre au 31 décembre 2012 sur l'ensemble des 7 modules* »[127].

[299] La mission souligne la qualité des documents à l'appui de la nouvelle offre de services « orientation ». Il reviendra à la direction générale et aux directions régionales et territoriales de Pôle emploi de veiller à leur diffusion et mise en application, tout en assurant leur enrichissement par les retours des conseillers. Cette dernière modalité est en principe prévue dans les diverses instructions de Pôle emploi examinées par la mission.

[126] L'autre solution serait de faire appel à des prestataires extérieurs à Pôle emploi.
[127] Rapport RM 2012-163P, « Le contrat de sécurisation professionnelle : premier bilan d'un dispositif individualisé de retour à l'emploi et d'accès à la formation, analyses et préconisations », établi par Ph. Dole, décembre 2012.

6.3. L'offre de services destinée aux actifs manque de visibilité pour les demandeurs d'emploi

[300] Comme le souligne le rapport conjoint de l'IGAS, IGEN, IGAENR sur le Service public de l'orientation, les attributions légales en matière d'orientation professionnelle vers le public des actifs en emploi sont partagées entre Pôle emploi, les Régions et les fonds de financement de la formation professionnelle continue[128]. Destinés en premier lieu à des jeunes ou à des salariés en activité, leur identification pour les publics chômeurs ne va pas de soi. Les FONGECIF pour le CIF-CDD, les OPCA pour le DIF portable sont autant d'interlocuteurs dispersés qui compliquent leurs démarches.

[301] Dans certains territoires, des initiatives ont vu le jour visant à regrouper différents services d'information métiers et d'orientation professionnelle. Le plus emblématique, le réseau des Cités des métiers, regroupe en un même lieu des personnels d'organismes différents qui assurent une importante fonction d'orientation, d'information professionnelle et d'aide à la recherche de formation. La première Cité des métiers, créée en 1993 à Paris au sein de la Cité des sciences et de l'industrie, a labellisé, depuis, un réseau de 30 nouveaux sites : 19 en France (dont 4 en région parisienne) et 11 dans sept autres pays[129].

6.3.1. Le conseil en orientation professionnelle : une expérimentation innovante mais encore limitée

[302] Le Conseil en évolution professionnelle est un dispositif instauré par l'article 5 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi[130]. Il doit permettre, dans le cadre du service public local de l'orientation, aux salariés et aux demandeurs d'emploi de mieux anticiper l'usage qu'ils pourraient faire de leur futur Compte personnel de formation.

[303] L'expérimentation en Pays-de la Loire est citée par les professionnels interrogés pour être à l'origine de ce nouveau dispositif. Elle a été lancée début 2010 sur trois zones d'emploi dont deux rurales, pour répondre aux besoins de changement d'emploi, VAE, formation, reconversion, bilan de compétences et perte d'emploi. Elle consiste en un entretien initial téléphonique ou en face-à-face (environ 15 min.) qui doit permettre de clarifier la situation de l'actif et de reformuler sa demande, soit pour répondre immédiatement à ses interrogations, soit pour l'orienter vers un entretien de suivi. Un ou plusieurs entretiens de suivi d'environ 45 min. sont alors proposés, en face-à-face avec un conseiller, pour approfondir la demande et faire avancer le projet. À l'issue de ces entretiens, une synthèse écrite et confidentielle lui sera remise.

[304] Au cours de sa première année de fonctionnement, 300 personnes ont bénéficié de ce service. Le flux a été bien plus fort l'année suivante, du fait d'une notoriété plus grande et de l'extension à trois zones d'emploi nouvelles. Le projet se voulait dans sa genèse un service universel pour les actifs et donc les demandeurs d'emplois. L'adhésion de Pôle emploi à cette démarche n'a pu être possible malgré des réunions avec sa direction régionale. Ainsi, le service demeure centré sur les salariés (champ privé et secteur public) avec une part d'autre public limité dans le marché à 20%. De fait les demandeurs d'emplois n'ont pesé que 5% du total des publics bénéficiaires[131].

---

[128] Rapport RM 2013-020P et 2013-008, « Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation », établi par L. Caillot, A. Jellab, D. Vin-Datiche, H. Bernard et J.-F. Cervel. Rapport conjoint de l'IGAS, de l'IGEN et de l'IGAENR.

[129] Le rapport conjoint sur le Service public de l'orientation recense 20 000 entretiens annuels et de nombreux ateliers et clubs de mise en contact organisés par la Cité parisienne des métiers.

[130] Transcription législative de l'article 16 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013.

[131] Documents transmis le 04/03/2103 à la mission par le directeur du CARIF-OREF Pays-de la Loire.

6.3.2. Un nouveau service territorialisé serait-il envisageable ?

[305] Le rapport Larcher préconise de mettre en place dans chaque territoire des « plates-formes multifonctionnelles » réunissant les services d'orientation, de bilans de compétence, de validation des acquis de l'expérience, de formations aux compétences - clés (savoirs de base). Ces plates-formes auront pour objet d'aider les demandeurs d'emploi à formaliser leur projet de formation et de lever les obstacles matériels qui freinent l'entrée en formation (mobilité, hébergement…).

[306] Ces « plates-formes multifonctionnelles » associeraient par bassin d'emploi ou regroupement de bassins des services d'orientation, de bilans de compétence, validation des acquis de l'expérience, de formations aux savoirs de base. Elles auraient pour objectif d'aider à lever les obstacles matériels qui freinent l'entrée en formation (mobilité, hébergement…) et plus largement d'accompagner le demandeur d'emploi pour formaliser un projet cohérent avec les atouts et les contraintes des personnes et du marché de l'emploi. Ces plates-formes seraient particulièrement adaptées aux projets de reconversion, en particulier des séniors. Les personnels de l'orientation de Pôle emploi pourraient, aux côtés de conseillers des Missions locales et des Cap emploi notamment, retrouver une fonction dont un certains nombre d'interlocuteurs regrettent qu'elle ait disparu. Le financement de ces plates-formes serait assuré par la réorientation de crédits déjà mis en place par les Régions, Pôle emploi et l'Etat auprès de leurs prestataires.

[307] Le rapport conjoint de l'IGAS-IGEN-IGAENR sur le Service public de l'emploi préconise de recentrer le périmètre des missions légales de Pôle emploi […] sur le public des demandeurs d'emploi, pour confier sans ambiguïté aux OPACIF la responsabilité de la fonction orientation des personnes en emploi, stables ou précaires. De son côté, le rapport 2012 de l'IGAS sur l'évaluation de la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle propose de généraliser la coopération de Pôle emploi avec les OPCA et FONGECIF et dont bénéficient aujourd'hui les seuls demandeurs d'emploi titulaires du CSP[132].

[308] Avant d'envisager les contours des missions d'un nouveau service territorialisé d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers la formation, il faudra sans doute attendre les clarifications nécessaires à la mise en place du Service public de l'orientation en région.

[132] Rapport RM 2012-163P, « Le contrat de sécurisation professionnelle : premier bilan d'un dispositif individualisé de retour à l'emploi et d'accès à la formation, analyses et préconisations », établi par Ph. Dole, décembre 2012.

Annexe 4 : Réalisation de Focus Groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi

ANNEXE 4 : REALISATION DE FOCUS GROUPES DE DEMANDEURS D'EMPLOI ET DE CONSEILLERS SUR LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI 91

1. UNE METHODE DE COLLECTE DES DONNEES ORIGINALE ET COMPLEMENTAIRE DES AUTRES MODES DE COLLECTE 93

1.1. Disposer du point de vue des « parties prenantes » : une approche nécessaire 93

1.2. Une méthode qui ne se suffit pas à elle-même 94

2. LES POINTS DE VIGILANCE ET CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE TELLE METHODE DE COLLECTE 94

2.1. Les contraintes propres à la mission 94

2.2. Les choix faits par la mission : rapidité d'exécution et expertise.....95

2.3. Les points de vigilance : la maîtrise des biais de collecte 95

2.4. Les différentes étapes de réalisation.....98

PIECE JOINTE : 101

[309] La mission a réalisé, en partenariat avec Pôle emploi, cinq Focus Groupes : trois Focus Groupes de demandeurs d'emploi et deux Focus Groupes de conseillers. Tous portaient sur la question de la formation des demandeurs d'emploi[133].

[310] La présente annexe a un double objectif :

- détailler le contexte de production de ces données. En effet, dans toute démarche qualitative, la bonne compréhension du contexte de production des données est essentielle à l'exploitation ultérieure des résultats car de celle-ci dépend le degré de validité accordée aux résultats.
- présenter les analyses établies par Pôle emploi à partir des cinq Focus Groupes. Ce travail est essentiel afin de mettre en perspectives les résultats au regard des autres modes de collectes d'information réalisés par la mission.

1. UNE METHODE DE COLLECTE DES DONNEES ORIGINALE ET COMPLEMENTAIRE DES AUTRES MODES DE COLLECTE

1.1. Disposer du point de vue des « parties prenantes » : une approche nécessaire

[311] Le guide inter-inspections de « *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales* » de décembre 2012 a affirmé la nécessité d'étendre les investigations des missions MAP au-delà des acteurs institutionnels habituellement auditionnés. En effet, il est préconisé, à des fins d'évaluation, d'associer les « *parties prenantes* » d'une politique publique. Par « *partie prenante* », il faut entendre « *Individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt dans l'intervention évaluée ou dans l'évaluation elle-même en tant qu'acteur ou bénéficiaire* ».

[312] Le point de vue des destinataires de la politique est, en effet, riche d'enseignements (extrait du rapport de décembre 2012) : « *Leurs contributions ont une légitimité propre : celle que confère l'expérience des intéressés sur la mise en œuvre et les effets d'une politique, ainsi que l'expression de leurs priorités quant aux évolutions possibles. C'est indispensable à la fois pour l'analyse de la politique sous l'angle de la pertinence et de l'efficacité et pour le travail de hiérarchisation des objectifs* »[134].

[313] De la même manière, le point de vue des agents publics, en l'occurrence ici les conseillers Pôle emploi en lien avec les demandeurs d'emploi, a lui aussi une utilité particulière (extrait du rapport de décembre 2012) : *« La contribution des agents publics au diagnostic doit notamment être organisée dans le cadre d'ateliers adaptés à la politique considérée; ils peuvent également intervenir en test dans la phase d'approfondissement des scénarios et bien évidemment lors de la construction du plan d'action. Cette participation est à coordonner avec l'information des organisations syndicales* »[135].

[133] Le premier Focus Groupe de demandeurs d'emploi s'est tenu le 9 avril 2013 avec quatre personnes, le second le 12 avril avec 9 personnes, le troisième le 15 avril avec 10 personnes ; les deux Focus Groupes de conseillers se sont tenus le 18 avril 2013 : celui de conseillers généralistes était composé de 13 personnes et celui de conseillers spécialisés de 9 personnes.

[134] Rapport IGA, IGAS et IGF de décembre 2012, *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales.*

[135] Idem.

[314] Le Focus Groupe est une méthode de collecte particulièrement adaptée pour répondre à cette exigence. En effet, l'organisation d'une discussion dans un même lieu de plusieurs personnes directement concernées par la politique évaluée permet d'identifier des difficultés ou satisfactions des bénéficiaires qui peuvent être inconnues ou bien mal appréhendées par les acteurs institutionnels.

[315] L'objectif est donc ici de mieux comprendre la perception qu'ont les bénéficiaires et les acteurs de terrain quant à la politique de formation professionnelle, notamment du point de vue des difficultés rencontrées dans le parcours d'accès à la formation.

1.2. Une méthode qui ne se suffit pas à elle-même

[316] Une telle méthode ne se suffit cependant pas à elle-même. Comme toute méthode qualitative, elle ne prend sens qu'en confrontant les résultats obtenus avec d'autres travaux, qu'ils soient qualitatifs ou non.

[317] Dans le cadre de cette mission, plusieurs autres modes de collecte de l'information ont été menées :

- entretien avec les acteurs institutionnels ;
- récupération et traitement de données statistiques ;
- analyse de la littérature existante ;
- d'autres méthodes qualitatives produites par la mission (entretien semi-directif, *testing*) ou récupérées (monographies, lettres de réclamations).

[318] Les résultats obtenus dans les Focus Groupes sont par ailleurs pertinents une fois pris en compte le contexte de production de ces données qualitatives (particularité de l'animation, nature des participants, prise en compte du contexte, modalités de réalisation des Focus Groupes…). Ils ne sont donc ni vrais ni faux, mais doivent être pondérés au regard des conditions de production et mis en regard des autres résultats de la mission.

[319] Une telle vigilance explique la présentation de ces résultats de façon séparée du reste du rapport.

2. LES POINTS DE VIGILANCE ET CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE TELLE METHODE DE COLLECTE

2.1. Les contraintes propres à la mission

2.1.1. Un calendrier court

[320] Entre le début des travaux de la mission et la phase de partage du diagnostic en comité de pilotage partenarial, il s'est écoulé un peu plus de deux mois. Une telle contrainte de temps impose la réalisation rapide des travaux sans quoi les résultats obtenus seraient intervenus trop tard et n'auraient dès lors pas pu être exploités par la mission.

2.1.2. La technicité de la thématique

[321] La formation professionnelle des demandeurs d'emploi est un champ complexe. Le nombre d'acteurs intervenant dans ce domaine (financeurs, prescripteurs, prestataires, évaluateurs) est important et la variété des dispositifs très grande. Une illustration de cette complexité est le très grand nombre de sigles employés dans ce champ. Pour ne prendre que ceux associés aux ateliers, prestations ou dispositifs de prise en charge pour la formation chez Pôle emploi, la mission en a recensé plus d'une trentaine.

2.1.3. Les capacités réduites à gérer par soi-même l'organisation logistique d'une telle méthode

[322] La réalisation de Focus Groupes posent des questions logistiques qui sortent du périmètre habituel d'intervention d'un corps d'inspection. En effet, plusieurs étapes incontournables requièrent des compétences spécifiques ou la mobilisation d'équipes nombreuses.

1) La production de listing de bénéficiaires à contacter nécessite tout d'abord des extractions informatiques qui requièrent de mobiliser un service informatique et d'avoir accès aux bases de données sources des administrations.

2) Le recrutement des participants s'effectue généralement par téléphone, ce qui appelle la mobilisation d'équipes dédiées pour le faire.

3) La nature du lieu de tenue des Focus Groupes pouvant avoir un impact sur ce qui est dit et sur la collecte des informations, il faut dans la mesure du possible disposer de locaux adéquats : lieu convivial et salle avec vitre sans tain et possibilité d'enregistrer les échanges.

2.2. Les choix faits par la mission : rapidité d'exécution et expertise

2.2.1. Le recours à l'accord-cadre de Pôle emploi pour les Focus Groupes de demandeurs d'emploi mais pas pour celui des conseillers

[323] Afin de disposer de données exploitables le plus rapidement possible, la mission a mobilisé, avec l'accord de la direction générale de Pôle emploi, pour les Focus Groupes de demandeurs d'emploi, les prestations proposées par l'accord-cadre passé entre Pôle emploi et l'Institut de sondage Ipsos. Cet accord-cadre concerne la réalisation de méthodes qualitatives de collecte d'informations à des fins de mesure de la satisfaction des usagers. Ipsos est intervenu pour tous les éléments logistiques (recrutement par téléphone, mise à disposition de la salle et des équipements techniques,…). La production des listings de bénéficiaires a en revanche été réalisée par les services informatiques de Pôle emploi.

[324] Concernant les Focus Groupes de conseillers, Pôle emploi a une pratique interne plus courante de ce type de méthode. L'opérateur public s'est chargé lui-même des aspects logistiques relatifs à la réalisation de ces Focus Groupes.

2.2.2. Le recours aux compétences de Pôle emploi

[325] Etant donné la technicité du sujet, il a été décidé, en accord avec Pôle emploi, de confier l'animation des groupes et l'analyse des résultats aux équipes de Pôle emploi du département Ecoute et satisfaction.

[326] D'un point de vue méthodologique, un tel choix n'est pas neutre (cf. *infra*). Il présente cependant l'intérêt d'une bonne maîtrise de la thématique par l'animateur et ainsi d'une bonne conduite des Focus Groupes.

2.3. Les points de vigilance : la maîtrise des biais de collecte

[327] Toute méthode qualitative présente, par définition, des limites inhérentes au mode de collecte. L'enjeu n'est pas ici de supprimer intégralement ces biais mais de les limiter et de les maîtriser afin de bien mesurer leur impact sur les résultats obtenus. La validité des résultats obtenus reposent sur ce travail qui doit être mené tout au long du processus de production des informations.

2.3.1. L'animation et l'analyse ont été réalisées par Pôle emploi

[328] L'animation des Focus Groupes a été confiée à une animatrice de Pôle emploi. Ce choix a pu avoir des conséquences sur les données recueillies qu'il est important de prendre en compte.

[329] Concernant les Focus Groupes de demandeurs d'emploi, les personnes étaient donc en face d'une personne qui, de leur point de vue, incarne l'institution qui actuellement gère leur situation et leur droit à indemnisation. Pour les Focus Groupes de conseillers, Pôle emploi est leur employeur. Même si l'anonymat des échanges a été répété au début de chacun des cinq Focus Groupes, il n'est pas interdit de penser que cette configuration a pu inhiber la parole de certains ou au contraire, pousser à des expressions plus revendicatives qu'à l'accoutumée pour d'autres.

[330] Par ailleurs, Pôle emploi étant un acteur directement intéressé au champ étudié de la formation (en tant que prescripteur et financeur), il est possible que sa présence ait plus fortement polarisé la discussion autour du rôle de Pôle emploi au dépens du rôle joué par les autres acteurs intervenant dans le champ (Région, organismes de formations, espaces d'informations,…). De la même manière, il est raisonnable de s'interroger sur l'objectivité des résultats dans la mesure où l'analyse a été réalisée par des agents de Pôle emploi qui n'ont donc pas un point de vue neutre quant aux regards portés par d'autres sur leur institution d'appartenance.

[331] Plusieurs éléments conduisent cependant à relativiser l'impact de ces différents biais : tout d'abord, la personne qui a réalisé l'animation et l'analyse est un agent de Pôle emploi doté d'une expérience solide de tenue de Focus Groupes nécessitant de se mettre en retrait pour ne pas influencer l'expression des personnes présentes. Par ailleurs, les questions posées aux demandeurs d'emploi et aux conseillers étaient directement issues d'un guide d'animation co-construit avec la mission IGAS qui a ainsi orienté les thématiques abordées. Enfin, lors de chaque Focus Groupe, un ou plusieurs membres de l'Inspection étaient présents (derrière une vitre sans tain pour les Focus Groupes de demandeurs d'emploi et dans la salle pour les Focus Groupes de conseillers), ce qui permettait d'apporter un élément de neutralité et d'objectivité dans le cas où le contenu des positions exprimées par les participants aurait été influencé par l'animation[136].

[332] La mission doit cependant reconnaître que l'animation par une personne de Pôle emploi a sans doute polarisé les discussions plus que nécessaire autour du rôle de Pôle emploi, et ce malgré les efforts constants de l'animatrice pour repositionner les discussions sur un plan général.

2.3.2. L'absence de représentativité statistique des participants

2.3.2.1. Côté demandeurs d'emploi

[333] Par définition, il est impossible que la réunion d'une dizaine de personnes dans une même salle ait une quelconque représentativité statistique. L'objectif d'une telle méthode qualitative repose avant tout sur le ciblage, pour chaque focus, de profils de participants étant à un stade de leur parcours d'accès à la formation comparable. C'est sur cela que repose la dynamique de groupe qui va permettre aux participants d'identifier des points de convergence entre leurs points de vue.

[334] Dans la constitution des trois Focus Groupes de demandeurs d'emploi, la mission a souhaité distinguer trois grands profils :

- Des demandeurs d'emploi de longue durée avec un projet de formation en cours d'élaboration : la principale limite en termes de recrutement réside dans le fait qu'Ipsos a connu des difficultés à mobiliser des demandeurs d'emploi étant au chômage depuis plus d'un an. Au final, les personnes présentes étaient au chômage depuis une période plus courte (en moyenne 10 mois).
- Des demandeurs d'emploi dont le démarrage de la formation était imminent : dans la pratique, les bases de données de Pôle emploi n'étaient pas toujours à jour et certains demandeurs d'emploi du groupe avait déjà terminé leur formation. La principale limite au recrutement a été le niveau de qualification des demandeurs d'emploi : en effet, sur les

[136] Au démarrage de chacun des Focus Groupes de demandeurs d'emploi, les membres de l'inspection se sont présentés au groupe et signalé leur présence derrière la vitre sans tain. À l'issue d'un des Focus Groupes, les participants ont souhaité s'entretenir de nouveau avec les membres de l'inspection pour mieux saisir les objectifs poursuivis par la démarche. De leur côté, les focus groups conseillers ont eu lieu en présence d'un inspecteur IGAS.

10 personnes présentes, plus de la moitié avait un niveau supérieur ou égal au baccalauréat, ce qui donnait un poids beaucoup plus grand à ce public qui a par ailleurs un degré d'autonomie plus grand dans sa capacité à conduire ses démarches de recherches de formation.

- Des demandeurs d'emploi récemment inscrits à Pôle emploi se trouvant dans un projet de mobilité professionnelle mais sans besoin de formation clairement identifié : la principale limite de ce groupe a été l'effectif présent. Seules quatre personnes sont finalement venues. Cela tient au fait que le Focus Groupe s'est tenu le jour d'un appel à la grève dans les transports.

[335] Au-delà des spécificités de chaque groupe, il est à noter une particularité qui a un impact non négligeable sur les résultats de l'ensemble des Focus Groupes de demandeurs d'emploi: toutes les personnes présentes habitaient en Ile-de-France. Outre le fait que l'offre et la demande de formation sont importantes dans cette région, que le réseau de transport est dense (et donc la capacité de mobilité des personnes plus forte), la chaîne de prescription y est particulière : en effet, le Conseil régional n'impose pas d'acte de prescription aux demandeurs d'emploi pour entrer en formation. Le contexte d'accès à la formation est donc relativement plus fluide qu'ailleurs, ce qui doit être pris en compte dans la nature des échanges et des difficultés perçues par les personnes.

[336] La mission a par ailleurs constaté que, malgré une définition des profils de demandeurs d'emploi assez différenciée d'un Focus Groupe à l'autre, la teneur des échanges et des expériences évoquées par les personnes ont été souvent proches. Cela s'explique par le fait qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi font dans la pratique des allers-retours fréquents entre période d'emploi et période de chômage. Plusieurs personnes du groupe des demandeurs d'emploi récemment inscrits à Pôle emploi ont ainsi transmis leur expérience de formations suivies durant des phases antérieures de chômage. Ce phénomène a eu comme conséquence de lisser les différences entre Focus Groupes mais a eu l'intérêt de mettre en relief les points de convergence des expériences des différents demandeurs d'emploi.

[337] Au global, les caractéristiques diverses des demandeurs d'emploi présents permettent de considérer que la variété des profils présents recouvre un spectre large des situations réelles des demandeurs d'emploi.

2.3.2.2. Côté conseillers

[338] Les deux Focus Groupes de conseillers ont été en revanche très distincts l'un de l'autre. En effet, tandis qu'un groupe n'était constitué que de conseillers dit « généralistes » (c'est-à-dire de conseillers n'ayant pas de connaissance plus poussée que la moyenne sur la question de la formation), l'autre groupe était composé de conseillers dit « spécialisés » qui, de par leur fonction spécifique (EOS, MRS, CSP,…)[137] ont développé une expertise plus forte sur le champ de l'orientation et de la formation des demandeurs d'emploi.

[339] Il est à noter que contrairement aux groupes de demandeurs d'emploi qui ne venaient que de la région Ile-de-France, les conseillers présents lors des deux Focus Groupes venaient de la France entière. Relevons cependant le fait que seuls des conseillers de Pôle emploi ont participé aux Focus Groupes pour une raison de délai et de simplicité d'organisation des Focus Groupes. Un tel facteur est cohérent avec la démarche d'ensemble de la mission (cf. étudier la situation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qu'ils soient ou non indemnisés) mais limite l'analyse des situations plus particulières par exemple en Mission locale ou Cap emploi. Ces deux dernières dimensions de l'accompagnement ont été traitées par la mission au moyen d'autres procédés que les Focus Groupes de conseillers (cf. annexes 5 et 6 de ce rapport).

[137] EOS : équipe d'orientation spécialisée ; MRS : méthode de recrutement par simulation ;CSP : contrat de sécurisation professionnelle.

2.3.3. La place accordée au commanditaire

[340] Afin de ne pas fausser le positionnement et l'expression des différents demandeurs d'emploi présents dans les Focus Groupes, la mission, en accord avec Pôle emploi, a décidé de ne pas mentionner la nature du commanditaire, le terme « d'Inspection » pouvant être mal perçu par les personnes présentes. Il a été dit en début de chaque Focus Groupes de demandeurs d'emploi que « *Pôle emploi et ses partenaires travaillaient à améliorer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation* ».

[341] En l'absence de glace sans tain pour les Focus Groupes conseillers (qui se sont tenus au siège de Pôle emploi dans des salles de réunion standards), le cadre officiel de la commande et le titre de l'IGAS ont dû être présentés aux conseillers présents. Il est à noter que, pour le Focus Groupe des conseillers dit « spécialisés », cela a sans doute en partie biaisé l'expression de certains : en effet, à plusieurs reprises, des conseillers se sont adressés directement à l'inspecteur présent dans la salle (il n'est normalement là que comme simple observateur et non comme participant) et ont plus fait part de positions générales sur le sujet que relaté leurs expériences personnelles quotidiennes.

2.4. Les différentes étapes de réalisation

[342] La méthode des Focus Groupes étant une méthode encore peu connue des administrations et du grand public, la présente sous-partie vise à détailler les modalités concrètes d'organisation.

2.4.1. La définition du cahier des charges et des guides d'animation

[343] La définition du cahier des charges et des guides d'animation permet au commanditaire, en l'occurrence l'IGAS, de clarifier ses besoins, ce qu'il attend des Focus Groupes, au regard des autres méthodes mises en œuvre par ailleurs. Ce travail vise aussi à déterminer les caractéristiques attendues des personnes présentes à chaque Focus Groupe.

[344] La rédaction de ces documents a nécessité, en lien avec les équipes du Département Ecoute et satisfaction de Pôle emploi, environ dix jours de travail.

2.4.2. La phase de recrutement des participants

[345] La phase de recrutement est la phase la plus longue et la plus complexe dans la mesure où elle fait intervenir un grand nombre d'acteurs. Elle commence dès le moment où le profilage des Focus Groupes a été stabilisé (co-construction IGAS – Pôle emploi).

[346] La première étape relève des services informatiques de Pôle emploi qui extraient à partir des bases de données de l'opérateur des listes de personnes répondant aux critères demandés (en l'occurrence, demandeurs d'emploi plus ou moins avancés dans leur projet de formation, vivant en Ile-de-France).

[347] Une fois ces listes établies, les équipes d'Ipsos contactent téléphoniquement les demandeurs d'emploi pour leur proposer de participer à la démarche. L'objectif pour chaque Focus Groupe est de constituer un groupe d'une dizaine de personnes, sachant que le taux de réponse positive est d'environ 10 % (pour dix personnes appelées, une en moyenne se déclare disponible. La liste définitive des personnes retenues pour participer au Focus Groupe est arrêtée en fonction de critères d'âge, de sexe et de niveau de qualification permettant de varier les profils des personnes présentes.

[348] Cette étape peut prendre, selon les cas et le niveau de difficulté à trouver les profils de participants à recruter, entre deux à trois semaines.

2.4.3. La tenue des Focus Groupes

[349] Chaque Focus Groupe dure trois heures. Il est réalisé par un animateur qui rythme la discussion et répartit la parole entre les participants. Idéalement, les observateurs ne sont pas présents dans la salle (comme ce fut le cas pour les Focus Groupes de demandeurs d'emploi mais pas pour les Focus Groupes de conseillers).

2.4.4. L'analyse des Focus Groupes

[350] L'analyse et la retranscription des échanges des Focus Groupes nécessitent une petite dizaine de jours.

[351] La durée globale entre l'expression initiale des besoins du commanditaire, l'Igas, et la restitution des résultats par Pôle emploi a été de cinq à six semaines. Un tel délai peut être considéré comme rapide dans la mesure où :

- le support juridique pour faire appel au prestataire existait au préalable ;
- l'obtention des moyens financiers a été rapide grâce au SGMAP[138];
- la collaboration de l'opérateur (Pôle emploi) a été totale ;
- aucune difficulté ou complexité majeure n'a été rencontrée dans le recrutement des participants.

[352] Ci-après, le document de restitution des Focus Groupes établi par Pôle emploi et validé par la mission, présente les principaux résultats de la méthode utilisés par la suite dans l'Annexe 3 de ce rapport : Les Parcours individuels des demandeurs d'emploi : expression des besoins et réponses institutionnelles.

[138] SGMAP : Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique.

Pièce jointe : Restitution des focus groups réalisés par pôle emploi pour l'IGAS sur « L'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi »

Direction des Opérations
Direction de la Qualité de service –
Restitution des focus groups réalisés pour l'IGAS sur

« L'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi »

Avril 2013

Contexte et objectifs du document

> Ce document s'inscrit dans le contexte de la mission d'évaluation des politiques publiques confiée à l'IGAS dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP) et portant sur **« l'évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des Demandeurs d'emploi** »

> L'objectif est de restituer les échanges de focus groups réalisés par Pôle emploi pour aborder :

- « La question de la formation des demandeurs d'emploi : perceptions / retours d' expériences / besoins identifiés /questions liées à l'accès à la formation, à l'information, aux circuits, les difficultés rencontrées et leviers d'action, financements, acteurs….
- Ainsi que les pistes d'améliorations envisagées par les usagers et les conseillers[1] »

1 Source : proposition de démarche réalisée par Pôle emploi le 3 avril 2013 « Etude qualitative : l'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle »

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Principes clés du focus groupe : « La formation professionnelle des DE »

Qu'est-ce qu'un focus group?

> **Une technique d'entretiens de groupe à vocation exploratoire, dont l'objectif est de favoriser la créativité et l'émergence d'idées nouvelles mais qui permet également d'identifier des usages, pratiques, des représentations, au travers de la dynamique du groupe.**

> **Cette méthodologie implique spontanéité, association d'idées, écoute des membres du groupe, reprise et transformation par le groupe des idées du groupe, aucune autocensure**

Fil rouge de ces focus

« *Nous avons souhaité vous réunir pour parler ensemble du sujet de la formation professionnelle, de vos expériences à ce sujet…* »

Cibles de ces focus

> **3 Focus « demandeurs d'emploi »**

> **2 Focus « collaborateurs Pôle emploi »**

Voir zoom page suivante

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les profils de demandeurs d'emploi et de collaborateurs PE ont été sélectionnés de manière à couvrir un maximum de situations types

Trois groupes témoins de DE ont été identifiés

> Profil 1 – DELD avec projet en cours d'élaboration

Groupe de DELD pour lesquels le projet de formation a été validé et renseigné par le conseiller. Ces DE ont le projet de se former mais ne sont pas encore déterminés sur l'action de formation, l'organisme de formation….

Ils sont à priori dans un circuit de recherche d'informations sur les actions de formation, financements, modalités d'accès….

> Profil 2 - DE dont le démarrage de la formation est imminent

Groupe de DE pour lesquels le projet de formation a été validé et renseigné par le conseiller et qui sont inscrits sur une action de formation dont le démarrage est très proche.

Ils ont à priori abordé différentes étapes qui jalonnent l'accès à la formation et sont sur le point d'entrer en formation.

> Profil 3 – DE en mobilité professionnelle

DE récemment inscrits et dont l'axe de travail principal (pré-identifié lors de l'inscription) est lié à une problématique de mobilité professionnelle :

- « Adaptation au marché du travail » (développer /transférer ses compétences),
- « Élaboration du projet professionnel » (s'orienter/se reconvertir)

Ce groupe est considéré comme « susceptible de pouvoir bénéficier d'une action de formation » au regard du marché de l'emploi, de leur profil professionnel ou du seul point de vue du souhait du demandeur d'emploi.

Deux groupes témoins de collaborateurs PE ont été identifiés

> Profil 1 – Conseillers « généralistes »

Conseillers à l'emploi « généralistes » travaillant en agence interprofessionnelle. Ils ne sont pas des référents « formation » mais ils pratiquent les activités courantes de tout conseiller : inscription, accueil physique et téléphonique, suivi du DE…

> Profil 2 – Collaborateurs « spécialisés »

Conseillers « spécialisés » et psychologues du travail travaillant en structure de type

- « EOS » (Equipe d'Orientation Spécialisée)
- « MRS » (Méthode de Recrutement par Simulation)
- « CSP » (Contrat de sécurisation Professionnelle)

Par leurs activités et au regard de la spécificité des dispositifs, ils ont développé une expertise plus poussée ou spécifique sur le champ de l'orientation et de la formation.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Quelques éclairages méthodologiques

1 Nombre de participants	> Le focus group « profil 3 » était composé de seulement 4 personnes au lieu des 10 prévues > Les deux autres focus groups étaient composés de 8 et 10 personnes
2 Niveaux de qualification	> Le focus group « profil 2 » était composé majoritairement de participants ayant un niveau élevé de qualification (supra BAC) > Les deux autres focus groups étaient composés de façon plus hétérogène
3 Age et localisation géographique	> Le focus group « profil 2 » était composé majoritairement de personnes de moins de 35 ans. Les deux autres focus groups étaient composés de façon plus hétérogène. > Tous les participants sont domiciliés en Ile de France, avec une ventilation Paris, banlieue et grande banlieue
4 Ancienneté d'inscription à Pôle emploi	> Le focus group « demandeurs d'emploi longue durée » était composé de personnes ayant une ancienneté dans l'inscription plus proche de 10 mois que de 12 mois. > Les deux autres focus groups étaient composés de façon plus hétérogène. En particulier, pour le groupe de « DE récemment inscrits », plusieurs avaient déjà connu une période de chômage plus ou moins longue.

Globalement, la ventilation globale des critères âge, CSP, niveaux de qualification, ancienneté dans l'inscription… croisée aux différents moments du parcours du candidat à la formation permet de considérer ce panel comme étant une photographie représentative des différentes situations que peuvent rencontrer les DE.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Sommaire

1 Le parcours d'accès à la formation : perceptions des demandeurs d'emploi

2 Le parcours d'accès à la formation : perceptions des collaborateurs de Pôle emploi

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Si la plupart des demandeurs d'emploi considèrent spontanément la formation comme une opportunité, le chemin pour la concrétiser apparaît comme un parcours complexe nécessitant un véritable engagement personnel

L'univers de la formation : carte mentale des demandeurs d'emploi

Un parcours difficile

L'accès à la formation est perçu comme un **ensemble de difficultés**

> *« Des restrictions », « des conditions »*
> *« Organisation nécessaire »*
> *« Rémunération difficile à acquérir »*
> *« Paperasse »*
> *« Attente » « On attend tout le temps »*
> *« On se lance la balle entre services » « Mauvaise communication »*
> *« Difficulté de compréhension des circuits de financement »*
> *« Ce qui me fait peur c'est le DIF…. »*

> *« C'est très compliqué, c'est presque à déconseiller »*
> *« C'est plus compliqué que prévu…avant les caisses étaient pleines, il y avait moins de demandes..»*

Des interlocuteurs dont les rôles ne sont pas totalement discernés :

> *« AFPA » / « GRETA »*
> *« Pôle emploi » / « Mission Locale »*
> *« IFOCOP » / « Organismes de formation » / Centres de formation »*

Un engagement personnel

Un engagement personnel marqué avant et après la formation, qui pour certains est associé à des **craintes, notamment sur les perspectives de retour à l'emploi :**

> *« Un challenge » « une nouvelle expérience »*
> *« Un investissement personnel » « La volonté »*
> *« Passer un examen » « Retourner à l'école »*
> *« Etre en groupe »*
> *« Après la formation tu te fatigues de gauche à droite pour trouver le travail… »*
> *« C'est une organisation. Après une formation très diplômante, on sent qu'il faut s'organiser »*

Une opportunité pour atteindre un objectif

La formation professionnelle est perçue différemment selon les bénéfices recherchés :

> Des objectifs qui se différencient selon les problématiques/besoins des personnes
> Et un objectif commun : **accéder à l'emploi salarié ou créer son activité**

> *« Se professionnaliser »*
> *« Diplôme » / « Qualification »*
> *« Emploi » / « Se former pour aboutir à la sécurité de l'emploi »*
> *« Apprendre un nouveau métier »*
> *« Se reconvertir »*
> *« Projet professionnel »*
> *« Concrétiser »*
> *« Une opportunité »*

En synthèse : ***« Il faut s'armer de patience » ; « C'est compliqué mais c'est une chance »***

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les échanges ont permis d'identifier les types de facteurs qui président au choix ou à l'orientation vers une action de formation (1/2)

Trois types de facteurs sont particulièrement pregnants

Facteurs (motifs et situations)	Illustrations
1 Une recherche d'emploi infructueuse : > Pénurie d'offres sur le secteur recherché ou métier en voie de disparition > Difficultés à décrocher un emploi suite à une première action de formation > L'échec d'une création d'entreprise	« … Avec PE j'ai eu une formation d'assistant comptable. J'étais très content. je pensais que PE allait m'aider à trouver du travail. Mais depuis la fin de la formation, je ne trouve pas de travail. … mon dernier entretien avec le conseiller (PE) il était d'accord pour que je fasse une formation dans la sécurité. J'étais pas intéressant avec mon CV avec la formation d'assistant comptable car j'ai pas l'expérience… » → L., 54 ans,, suivi PE « J'ai un cursus littéraire, en grec et latin anciens, philosophie et anthropologie. Mais il n'y a pas de débouchés, c'est un secteur mort. » → M., 32 ans, suivi PE
2 La volonté de changer de métier, de créer sa propre activité	«Je veux faire CAP cuisinier… mon père et ma mère sont cuisiniers. Je suis hébergé chez eux, j'ai de l'argent, j'aimerais ouvrir mon resto. Pour moi c'est simple, j'ai les économies. Mais je ne sais pas qui va financer la formation…. » → L., 21 ans, suivi PE « … Dans le but de la reprise d'entreprise… mon père avait une entreprise de climatisation il va partir à la retraite. Ca me trotte dans la tête de la reprendre… » → P., 26 ans, suivi PE
3 Répondre à une nécessité de mise à jour des compétences ou habilitations requises pour être embauché (ex. formations courtes)	«Je suis inscrit à PE depuis septembre 2012. J'ai fait une formation pendant une semaine pour le CACES, le certificat d'aptitude à la conduite en sécurité pour les chariots élévateurs FenwicK… J'ai fait la formation avec une boîte d'intérim qui s'est alliée avec PE pour partager les frais. » → C., 35 ans, 77, suivi PE «Je suis jeune diplômée depuis 2012 en contrôle de gestion à Aix…. Je suis inscrite à PE depuis septembre 2012…. je cherchais du boulot dans mon domaine en contrôle de gestion, je suis diplômée y 'a pas de souci mais les entreprises demandent à ce qu'on maîtrise SAP (logiciel)… » → A., 29 ans, suivi PE

La formation est fréquemment recherchée comme un moyen permettant à la fois de développer l'employabilité et de relancer une dynamique vertueuse (hantise de « rester sans rien faire »)

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les échanges ont permis d'identifier les types de facteurs qui président au choix ou à l'orientation vers une action de formation (2/2)

D'autres types de facteurs émergent de façon moins récurrente

Facteurs (motifs et situations)	Illustrations
1 **Des problèmes de santé, une pénibilité du travail**	« .. J ai un diplôme en production horticole, j'ai travaillé à la Mairie de paris espaces verts pendant un an et demi (…) et je me suis retrouvée au chômage… (…) Mon objectif c'est de préparer le CAP Petite enfance, j'ai voulu quitter mon boulot c'est trop physique et pas rémunéré…. » → P., 21 ans,, suivi Mission Locale
2 **Compléter une formation initiale trop théorique par une formation professionnelle**	«« j'ai 26 ans, j'ai un licence en économie, le master ne me plaisait pas donc j'ai arrêté en milieu d'année. Avec une licence on est rien. Je me suis inscrite aux concours de la fonction publique pour mai. .. sinon je voudrais intégrer un IUT pour licence pro en management» » → Z. 26 ans, suivi PE
3 **Une vision long terme sur les évolutions du marché du travail**	«Les encadreuses, je les vois, elles ont des douleurs physiques. L'encadrement va mourir. Et il n'y a pas d'évolution de carrière(..).. Au contraire, l'informatique évolue toujours, il y a beaucoup de débouchés, (…). Autant me reconvertir maintenant, je suis jeune, je peux en profiter» → A., 24 ans, suivi Mission Locale
4 **Un projet polymorphe pour rester actif en période de chômage et s'ouvrir des opportunités personnelles et professionnelles**	« … la formation est un projet parmi tant d 'autres. Ce qui va faire si je veux y aller, c'est si va être subventionné(…). Aujourd'hui (…), je veux me former à la cuisine c'est mon objectif final ; je veux qu'elle me propose les formations disponibles. … Par exemple je voulais passer le permis 125 à 300 euros pour pouvoir être coursier, mais j'étais à sec…. » → S., 42 ans,, suivi PE

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les DE accèdent ensuite à la formation après une longue série d'étapes

Séquences	« Avoir l'idée… »	«Réfléchir/confronter son projet de formation… »	«Décider » / « Valider »	«Finaliser/ s'inscrire »
Étapes possibles (les étapes colorées sont réalisées par la majeure partie des DE rencontrés)	Réflexion personnelle Réflexion accompagnée à la fin d'un bilan de compétences Echanges avec le réseau personnel Premiers questionnements avec le(s)conseiller(s)	RDVs et échanges avec son conseiller ou un conseiller à l'accueil Orientation vers un conseiller spécialisé Recherches personnelles sur les métiers Recherches personnelles sur les formations Demandes de devis Questionnement du DE sur les financements possibles et engagement des démarches	Recherche de l'organisme de formation Rencontre avec l'organisme de formation Recherche d'une entreprise pour le stage	Tests Entretiens OF Demandes de devis Montage du dossier Transmission du dossier à PE pour pré-validation du projet Transmission du dossier pour validation du financement
Principaux acteurs cités	▪ Pôle emploi, Mission Locale, CIO ▪ Amis, familles, contacts en entreprise	▪ Pôle emploi, Mission Locale, BC, CVE (Cap vers l'entreprise), OF (pour le devis) ▪ Internet / réseau personnel	▪ Pôle emploi / Mission Locale ▪ AFPA, GRETA, IFOCOP	▪ Organismes de formation ▪ Pôle emploi ▪ Conseil Régional, mairie (pour le financement)

Ces étapes sont réalisées de façon différenciée selon le profil du DE et le type de formation envisagée

> **Les deux premières séquences sont faiblement investies par les DE les moins autonomes** qui sont peu outillés dans les démarches et les recherches d'information.

> Le parcours d'accès à la formation est **plus simple dans le cas de formations de bas niveau de qualification** et/ou subventionnées conventionnées par PE

> La **demande de devis et le questionnement sur les financements** sont réalisées à des séquences différentes selon les demandeurs

Pôle emploi est identifié comme un acteur incontournable du candidat à la formation, le point de passage des sollicitations. L'organisme de formation, quant à lui, est un interlocuteur bien identifié du candidat et une ressource qu'il emploie.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les perceptions des DE sont contrastées sur la question des délais dans ce parcours pour accéder à la formation

Un parcours perçu comme « rapide »

> Les DE qui ont bénéficié d'un accompagnement rapproché d'un conseiller, notamment sur des formations de bas niveau de qualification, ont l'impression d'avoir bénéficié d'un accès à la formation rapide.

> Néanmoins, plusieurs de ces DE soulignent des échecs d'insertion post-formation (Louison, Mahamadou, Emmanuelle, Véronique)

> « Pour moi c'était très rapide, c'était très bien. Je voulais abandonner le commerce, le conseiller m'a orienté vers une formation d'assistante de direction. (…). J'ai validé la formation, j'ai eu le diplôme avec mention. Ma formation, en fait, ça a été tout de suite. Au premier RDV je suis ressortie avec l'info sur IFOCOP. La semaine d'après j'intégrais la formation. La formation ne m'a servi à rien, j'ai du me rabattre sur un poste d'ELS (employé libre service) car j'étais seule avec deux enfants… » (V.)

Un parcours perçu comme « trop long »

> On constate quatre facteurs de ralentissement du parcours :

- La **recherche de l'organisme de formation :** allers et retours entre l'OF et le conseiller pour identifier la formation, vérifier l'adéquation avec le projet, les conditions d'accès et les critères de financement puis obtenir les devis et les présenter à PE (Erika, Eleanor, Pascaline)
- Le **déblocage des financements**, en particulier le crédit lié au DIF : démarches auprès de l'OPCA pour motiver la demande et la soumettre au conseiller PE
- Les **dates de démarrage** de formation qui peuvent subir des reports ou un effet de saisonnalité
- La **maturation du projet** trop longue pour certains DE qui ont un projet « polymorphe » ou inabouti. En quête d'une « opportunité » de formation, ils sont confrontés au conseiller qui les amène à approfondir leur projet (Sergio, Michel)

> « PE pendant ce temps là attend les devis… S'il y avait un médiateur entre PE et les centres de formation tout se déroulerait normalement » (E.)

> « Les entreprises demandent à ce qu'on maitrise SAP. J'avais mon DIF et PE demandait de ne pas dépasser 1500€. Il fallait aussi que ce soit une formation sur 35 heures. C'est ma conseillère qui m'a donné les critères, j'ai trouvé la formation SAP, c'est 6000€, c'est même pas la peine ! J'ai trouvé un autre centre de formation. Ça a été compliqué pour débloquer le DIF, après trois mois de démarches… (…) Quand tout a été débloqué, le centre de formation n'arrivait pas à trouver assez de personnes pour lancer la formation, depuis décembre j'attends. » (A.)

> « Je veux passer un CAP cuisine comme chef de cuisine. Le projet est en cours avec la conseillère, j'ai demandé la formation. J'aurais un RDV avec ma conseillère en juin. Je lui ai parlé de la formation il y a deux mois. Elle m'a dit d'attendre la période scolaire. Les formations ne commencent pas avant juillet. » (L.)

> « A mon inscription à PE, j'avais l'idée d'ouvrir un restaurant. On m'a dit d'aller voir une autre conseillère... Une psychologue... On m'a dit que le projet n'était pas assez abouti, j'ai RDV dans une semaine » (S.)

> Pour certains DE, l'élaboration du projet professionnel et du projet de formation nécessitent un temps significatif.

Ce temps de maturation est estimé à environ trois mois. Certains l'ont construit de manière accompagnée (PE/bilan de compétences) et d'autres de façon autonome.

> En mineur, une personne a déploré un temps trop court pour réfléchir au projet de formation, qui était poussé par sa conseillère.

> « Il faut vérifier que la formation correspond bien à ce qu'on veut faire(…) . Il faut un délai pour être sûre que la formation est la bonne. Il faut pas faire une formation pour faire une formation. Le conseiller doit nous aider à savoir ce que l'on veut (A.)

> « Mais mon projet n'est pas au point. La formation est trop tôt pour moi. (…) Moi, j'aurais voulu mieux aboutir mon projet de création d'entreprise avant de faire la formation, pour savoir ce que j'ai vraiment besoin d'apprendre. » (A.)

De manière générale, nous pouvons noter un différentiel dans le référentiel des valeurs : pour certains DE, « trois mois » sera considéré comme trop long et pour d'autres, ce sera un délai « raisonnable », voire « rapide ». On constate un niveau d'exigence qui est plus important chez les DE avec un haut niveau de qualification.

Les demandeurs d'emploi candidats à la formation relèvent quatre principaux types de difficultés rencontrées dans leur parcours

Ils ont des difficultés à :

1. … accéder à l'information sur l'offre de formation
2. … comprendre les démarches et les réaliser

3. … identifier les possibilités de financement de la formation
4. … identifier et comprendre les rôles des nombreux interlocuteurs

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

1

Ils soulignent une difficulté d'accès à l'information sur l'offre de formation…

Les DE s'interrogent sur le choix de la formation et les conditions de réalisation de la formation

Sur la formation :

> Auprès de quel organisme vais-je me former ?

> Pour préparer quel diplôme, qualification, certification ?

> Préparer à quel métier ?

> Pour quels débouchés ? ….

« Est-ce que le diplôme sera aussi valorisé, équivalent à ceux issus du parcours classique ? Quelle valeur du diplôme sur le marché du travail ? » (A.)

Sur les conditions de réalisation de la formation :

> Alternance? temps partiel? temps plein?

> Selon quelles modalités de financement ?

> Dans quel calendrier? Pour quelle durée?

> Quelles sont les conditions d'éligibilité à la formation? Les procédures d'admission?

Leur principale insatisfaction est liée au sentiment de devoir chercher toutes les informations par eux-mêmes

Le DE va tout d'abord chercher ses réponses via :

> Le questionnement auprès du/son conseiller (qui l'oriente plus ou moins précisément selon les cas)

> Des sites Internet

> La presse

> Son réseau personnel

> …

« On peut avoir des aides pour les formations mais on ne sait pas où chercher. Il faudrait des affiches disposées dans tous les organismes. » (A.)

L'organisme de formation s'imposera ensuite assez fréquemment comme une source d'information majeure pour le DE

« Les infos, on les a à l'IFOCOP, via la directrice... » (V.)

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

… des difficultés à comprendre les démarches et les réaliser…

A mesure qu'ils avancent dans leur projet, les demandeurs d'emploi découvrent, en fonction de leurs recherches, des interlocuteurs rencontrés et de leur capacité à les interroger, l'ensemble des démarches qu'ils ont à effectuer : ils n'ont pas de vision globale du process

- La recherche d'informations auprès des organismes de formations (voir page précédente)
- La recherche de devis à présenter au « conseiller »
- Des lettres de motivation à rédiger pour l'obtention du « DIF portable », pour une AIF ou auprès d'un organisme de formation
- Des démarches à effectuer auprès des OPCA (DIF), des employeurs (Crédit Heures DIF)
- Des tests et des entretiens de motivation auprès des organismes de formation
- La recherche d'un stage en entreprise (pour l'alternance notamment)
- La gestion de problèmes administratifs (entrées en formation ajournées…)

« … Avoir une conseillère qui fait les démarches, pas que l'orientation… On me demande d'appeler tel organisme mais je ne sais même pas pourquoi. Du coup, (…) on perd notre temps. **La conseillère devrait décrocher son téléphone et appeler**. » (A.)

« Pour l'AIF, il faudrait **nous aider à faire** la lettre de motivation, moi **je ne savais pas comment faire**. » (A.)

« .. Ça me fait peur le DIF, **j'ai peur que ça prenne du temps**.. » (C.)

« Le conseiller m'a indiqué une école à Evry mais ils n'ont pas de session prévue au-delà de mars ; il a quand même fait passer le dossier. On m'a refusé le dossier de CNPC car il fallait que j'attende d'autres formations à Evry et trois jours près mon conseiller m'a dit qu'en fait c'est bon pour CNPC car finalement il n'y avait pas de formation à Evry : sauf que j'avais résilié mon inscription à CNPC. Donc je me suis réinscrit. » (E.)

La succession de nombreuses démarches et leur mauvaise articulation génèrent un sentiment fréquent de « perte de temps », sauf chez les candidats dont le conseiller a su les orienter efficacement dans ces démarches, voire prendre en charge certaines d'entre elles, permettant une accélération forte de l'accès à la formation.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

3

… et des difficultés à identifier les possibilités de financement de la formation…

Les échanges traduisent la méconnaissance globale des financements possibles et des acteurs impliqués dans le financement :

- **Peu de DE sont capables de présenter le dispositif de formation qui les concerne** ou qui pourrait concerner leur projet de formation : ont été cités l'AIF, l'AFC, les « formations du Conseil Régional » « les formations de l'AFPA ». Le DIF a été évoqué essentiellement par des profils CSP+.

- Les principaux financeurs identifiés sont : le Conseil Général, le Conseil Régional (vraisemblable **amalgame** entre les deux), Pôle emploi, le « RSA » ; En mineur : les OPCA, la Mairie de Paris, les agences d'intérim, l'Agefiph.

- Les critères d'éligibilité aux dispositifs de financement semblent complexes, parfois trop restrictifs, voire inéquitables (variation d'un conseiller à l'autre ; critères d'éligibilité aux dispositifs de financement)

- **Une méconnaissance générale des aides associées à la formation** (transport, hébergement, restauration, garde d'enfants…) qui pourtant est une véritable préoccupation pour le candidat à la formation

« J'ai droit à 600 heures de DIF. **Moi je me demande où je vois la conversion d'heures en argent** » (C.)

« **Les montants maximum de subvention proposés sont différents d'un conseiller à l'autre** » (E.)

« Je suis au RSA, c'est le Conseil Régional.. J'ai une aide à la formation en plus du RSA. » (P.)

C'est injuste : il faudrait promouvoir les contrats professionnels pour adultes. » (E.)

« Je suis jeune, j'ai des droits » (A.)

Le sujet du financement de la formation est globalement générateur d'inquiétudes et d'incompréhensions chez les DE. Seuls certains publics jeunes ont la conviction que le financement de la formation est un droit qui leur est attribué au regard de leur âge…

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

4 … liés à une difficulté à identifier et comprendre les rôles des nombreux interlocuteurs du champ de la formation

Cartographie des acteurs et dispositifs de la formation du point de vue des candidats à la formation

Les financeurs : une vision floue de leurs prérogatives

- Conseil Général
- Conseil Régional
- Pôle emploi
- AGEFIPH
- Mairie de Paris
- OPCA
- RSA
- Agences intérim
- L'Europe s'engage *«C'est un groupe de financeurs»*

« Mon conseiller » : un point de passage systématique

> Pôle emploi est identifié comme un interlocuteur incontournable, qui aiguille le DE candidat à la formation (qu'il soit indemnisé ou non), voire surinvesti par certains.

Pôle emploi / Mission Locale

« PE est là pour nous intégrer dans le marché du travail » « Nous diriger vers les bons organismes » « Nous expliquer comment ça marche »

Les « services d'accompagnement » : qui aident sur le projet

- Bilan de compétences
- Psychologues PE
- CVE
- Mairie
- La « Plaine Centrale de Créteil » (un PLIE)

Les sources d'information : peu connues, faiblement utilisées

Sur les métiers, les secteurs, les formations

- Le réseau : famille, amis, contacts en entreprises
- Pôle emploi
- AFPA

En mineur :

- La cité des métiers
- CARIF

«On cherche de l'info auprès des amis, de la famille, des proches, à des gens dans le secteur pour savoir comment ça se passe…»

Candidat à la formation

Les « centres » et « organismes » de formation : peu identifiés par les DE

- AFPA
- GRETA
- CFA
- IFOCOP

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

D'autres difficultés sont pointées par certains candidats à la formation

Certaines conditions, que les DE perçoivent comme étant « exigées par les organismes de formation », sont trop restrictives et peuvent mettre en péril ou en échec leur projet de formation

> Des quotas insuffisants de places dédiées aux demandeurs d'emploi

« .. Au niveau des organismes de formation, il faudrait plus de places réservées aux demandeurs d'emploi, c'est trop limité : peut-être que les financeurs n'ont pas assez de budget » (E.)

> La nécessité d'avoir trouvé un employeur pour entrer sur une action de formation en alternance

« Je me débrouille toute seule (…) mais ce qui me pose problème c'est de trouver l'employeur pour le CAP petite enfance. » (P.)

> Certaines conditions liées à l'âge, le type d'indemnisation qui discriminent certains publics

« J'ai le problème de l'âge, je n'entre pas dans les critères… » (M., 34 ans)

> L'absence de reconnaissance de certains titres et diplômes étrangers en France

« … Pour obtenir l'équivalence, ça fait un an que j'attends, c'est une barrière. J'ai un niveau BAC +4 mais on considère que j'ai Bac + 2. Si je voulais être infirmière, je ne peux pas car je n'ai pas le diplôme français. » (El.)

Certains demandeurs regrettent le poids déterminant du conseiller dans la validation de leur projet, par exemple quand …

> … le métier anciennement exercé est sur un marché « porteur »

« J'étais commercial, je voulais faire une formation d'étalagiste. On m'a dit qu'on ne pouvait pas me payer la formation car j'étais dans un secteur porteur » (T.)

> … le DE est déjà en CDD à temps partiel

«Le conseiller a trouvé une formation mais elle commence mi mai. Mon patron était OK pour une rupture conventionnelle de mon contrat avant la fin prévue en juin mais le conseiller Mission Locale ne veut pas que je quitte mon emploi et il veut que j'attende l'année prochaine. Il me met des bâtons dans les roues (…)Je vais retourner et insister auprès de la conseillère de Pôle emploi » (A. , 23 ans, suivi ML/PE)

> … le projet ne semble pas assez abouti

« Je voulais faire une formation .. Le conseiller PE m'a dit d'aller approfondir le projet avec une psychologue… j'en ai pas besoin… je sais ce que je veux faire » (S.)

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Tous ces éléments contribuent à expliquer la forte attente qu'ont les DE d'un conseiller qui soit leur interlocuteur privilégié, garant d'un parcours réussi

Pour la plupart des DE rencontrés, le conseiller doit sécuriser de bout en bout les étapes du projet via un accompagnement qui tienne compte de leurs besoins et de leur autonomie.

« Il faudrait être suivi par tél, par mail, juste un petit mot pour dire : « T'en es où ? Ça avance comment ? » (Aïcha)

- Besoins -	- Illustrations-
Prendre en considération le projet de formation de la personne et l'étudier dans des conditions favorables	« J'ai eu beaucoup de difficultés, on me disait que je n'avais pas besoin de me former, j'ai expliqué ma situation. En plus, la conseillère pour mon 1er RDV m'a dit : « J'ai que 15 minutes ». J'insiste sur l'accompagnement. » (E.)
Aider le DE à affiner son projet de formation : > Via un travail sur le projet professionnel si besoin (l'identifier, le motiver, l'étayer…) > En le mettant en perspective au regard du marché du travail	«Le conseiller, il doit confirmer si la formation est en adéquation avec mon profil et le marché du travail » (J.) « A PE, il faut un groupe de personnes affectées dans tel secteur, pour le commerce par exemple, et qui connaisse les entreprises »
Identifier la formation adéquate : > Identifier l'organisme de formation > Veiller à la qualité de la formation dispensée	« La conseillère peut envoyer un mail « Tiens, voilà trois adresses d'écoles, tu peux les appeler» (J.) « PE doit former les conseillers pour qu'ils connaissent les formations qui ne sont pas dans les formations conventionnées. Qu'ils sachent nous rediriger vers la Cité des métiers par exemple. Dès qu'on sort des formations conventionnées, ils disent de chercher soi-même. Ils devraient nous orienter vers des experts . » (A.)
Connaître et informer sur les possibilités de financement : > Présenter les critères, les démarches, les financeurs > Pour certains DE : aller jusqu'à intervenir pour démarcher les OPCA, obtenir le déblocage d'une situation…	«Un parcours réussi? La conseillère a suivi le dossier depuis le début, elle a trouvé des financements. Et j'ai trouvé un emploi» (E.)
Aider le DE à remplir les formalités administratives > Connaître et informer sur les conditions d'accès à la formation > Pour certains DE : aller jusqu'à prendre contact avec les OF, aider à rédiger la lettre et le projet, trouver l'entreprise pour le stage	« Il faudrait un meilleur accompagnement pour la formation, elle doit nous informer mieux, qu'elle appelle pour moi, pour expliquer ma situation : elle sait quoi faire, moi je sais pas expliquer les noms, les subventions. » (Aurélie) «J'attends qu'elle me dise les démarches à suivre » (C.)

Deux éléments viennent nuancer ce constat :

> Certains DE sûrs de leur projet reprochent au conseiller son rôle de « censeur » (voir page précédente)

> Certains DE mentionnent l'impact du contexte économique sur l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et donc sur les budgets de formation.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Ce constat est cependant à nuancer par l'expression d'un besoin d'outillage par les candidats à la formation pour leur permettre une plus grande autonomie

Certains demandeurs d'emploi sont prêts à mener leur projet avec une plus grande autonomie, à condition qu'on leur en donne les outils :

Des outils en ligne pour aider les demandeurs d'emploi à réaliser seuls certaines démarches

Faciliter l'orientation par le demandeur d'emploi lui-même
Ex. Bilan de compétences en ligne

« Un bilan de compétences en ligne et il nous proposerait une formation à la fin » (A.)

Un accès à l'information centralisé et clair sur les formations et les dispositifs existants
Ex. moteur de recherche multicritères

« Mon conseiller est spécialisé dans les formations, il m'a parlé de CARIF, le moteur de recherche : il faut le savoir ! Il faut nous donner les pistes dès le départ, savoir qu'il y a des formations conventionnées. » (E.)

Un accès à l'information centralisé et clair sur les modes de financement et les démarches à effectuer
Ex. Simulateur de droits en ligne

« Il faudrait centraliser les financements, il y a beaucoup de financeurs. En fonction des formations, c'est différent à chaque fois. » (T.)

L'opportunité de sécuriser leur projet

Un accès facilité aux entreprises pour se confronter au terrain, trouver un stage, trouver un emploi
Ex. Journée d'immersion

« Une immersion d'une journée dans une entreprise (…) pour voir où on risque de mettre les pieds avant de s'engager dans la formation. (…) Il y a trop de formations qui débouchent sur pas grand-chose… Ça éviterait la casse…» (V.)

« On pourrait voir le positif et le négatif du métier » (A.)

Un accès facilité à leur conseiller

Des contacts plus nombreux, plus fréquents, voire dématérialisés avec son conseiller PE
Ex. teléphone, mails à la place de certains RDV

« J'aimerais faire plus d'échanges par mail avec mon conseiller, ça nous évite de nous déplacer… Je comprends qu'on ait peu de RDV car on est de plus en plus de demandeurs d'emploi. » (J.)

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Le simulateur de droits et le moteur de recherche de formations ont été accueillis très favorablement comme des outils de simplification et de gain de temps

	Moteur de recherche	Simulateur de droits
Principe de l'outil	> Un moteur de recherche Internet qui centralise les offres de formations, avec la possibilité d'effectuer des recherches multicritères (similaire aux moteurs de recherche d'offres d'emploi)	> Une application en ligne qui étudie les droits à la formation (type de financements, montants…) via un autodiagnostic réalisé par les candidats à la formation
Bénéfices escomptés	> Gain de temps dans la recherche d'informations > La garantie d'une information à jour	> Connaître ses « droits », les types de financements possibles, les types de formations possibles > Gagner du temps, notamment pour le 1er RDV avec le conseiller
Facteurs clés de succès	> Fournir des informations précises : – Sur le contenu de la formation, les débouchés métiers, si la formation est conventionnée et par qui – Sur les modalités pratiques : durée, date de démarrage, nombre de sessions par an, lieu (à distance ou en présentiel) – Sur prix, le nombre de places disponibles pour les DE, les modalités d'admission, les critères d'éligibilité – Sur le contact du référent de la formation	

« Le simulateur, c'est une très bonne idée, ça permet d'éclaircir la situation. Ça éviterait des démarches inutiles. Parfois, on apprend après avoir entamé les démarches qu'on n'a pas le droit »

NB : Ces deux idées ont été testées sur un seul groupe rencontré.
Cependant, l'idée d'une information centralisée a émergé spontanément au sein des trois groupes

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Sommaire

1 Le parcours d'accès à la formation : perceptions des demandeurs d'emploi

2 Le parcours d'accès à la formation : perceptions des collaborateurs de Pôle emploi

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les représentations spontanées des conseillers sur la formation s'expriment du point de vue du demandeur d'emploi

L'univers de la formation dans les représentations des conseillers

Une opportunité…

La formation est perçue comme une opportunité pour les demandeurs d'emploi de sortir du chômage et de développer de nouvelles compétences

« Sécuriser le parcours »
« Plus-value »
« Transfert/transférabilité des compétences »
« Mobilité professionnelle »
« Moyen de reconnaissance »
« Promotion sociale, statut »
« Sociabilisation, resociabilisation »
« Insertion »
« Développement des compétences »
« Remise à niveau »
« Employabilité »
« Réalisation de soi »
« Reconversion »
« Transition »
« Espoir », « 2ème chance »
« Bouffée d'air »
« Savoir-faire », « Savoir »
« Savoir-être »
« Compétences »

…pour la personne…

Les conseillers lient la formation avec la personne qui l'envisage, son parcours et ses contraintes

« Compétences »
« Adaptation »
« Mobilité »
« Investissement personnel du demandeur d'emploi »
« Motivation »
« Pré-requis »
« Adaptation au poste de travail »
« Absence de diplôme »
« Bilan de compétences »
« Validation des acquis »

…de réaliser un projet professionnel…

La formation est un projet pour le demandeur d'emploi qui nécessite un diagnostic et un accompagnement

« Qualifiant »
« Projet »
« Besoin »
« Accompagnement du demandeur d'emploi vers l'entrée en formation : projet, orientation, construction du projet, définir le besoin, conseil, aide au choix, autonomisation, chercher l'organisme »
« Orientation »
« Diagnostic »
« Sécuriser le parcours »
« Diplômante ou pas »
« Recherche d'infos : financements, organismes, dates, lieux de formation, critères d'entrée, objectifs »
« Durée »
« Apprentissage »
« Pas automatique »
« Investissement du conseiller »

…tout en tenant compte de contraintes et de freins

Les conseillers pointent une série de contraintes extéreures liées au marché du travail et de freins matériels et subjectifs

« Marché du travail »
« Développement économique »
« Evolution des métiers »
« Territoire »
« Métiers en tension »
« Annonces politiques »
« Patience » ; « Délais »
« Complexité »
« Parcours du combattant »
« Remise en cause » ; « Questions »
« Freins ou risques : contraintes familiales, mobilité, capacités, rémunération qui sécurise ou pas, qui couvre la durée de la formation ou pas, ce qui va se passer après »
« Communication, informations sur la formation »
« Financement »; « Rémunération »
« Frais associés à la formation »

Pour les conseillers, la formation peut constituer une « opportunité… une sortie positive du chômage » à condition de maîtriser l'effet « supermarché » et de veiller à sécuriser le projet professionnel du candidat.

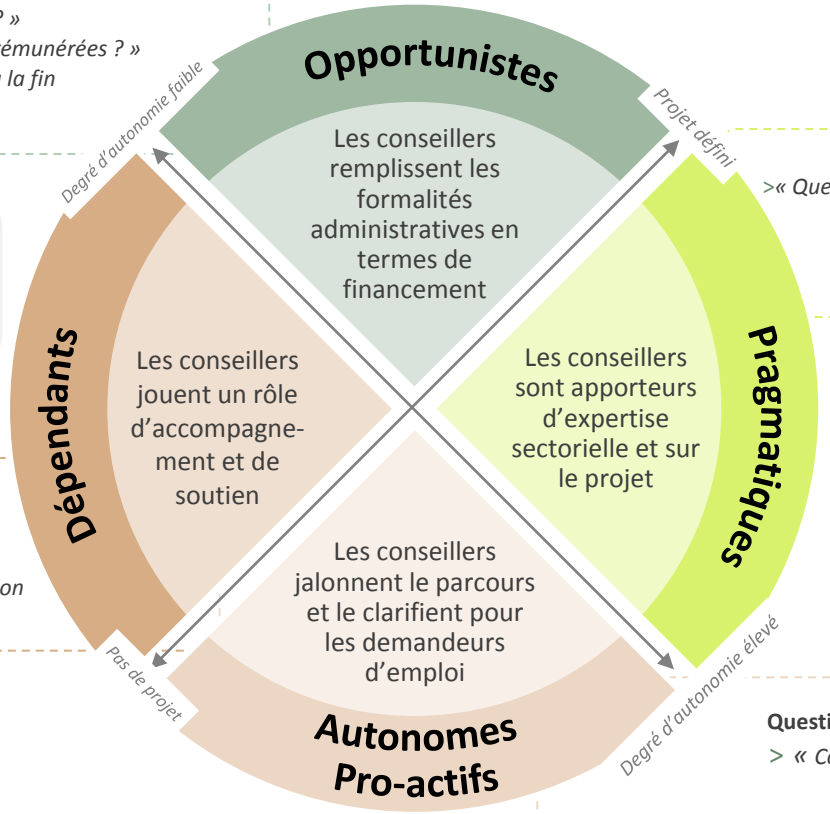
Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Quatre types de comportements des demandeurs d'emploi transparaissent des retours des conseillers

L'analyse a été menée à partir des questions des demandeurs d'emploi citées par les conseillers

Questions posées par les DE :
> *« Vous avez quoi comme formations ? »*
> *« Vous avez quoi comme formations rémunérées ? »*
> *« Est-ce que je serai rémunéré jusqu'à la fin de la formation ? »*

« Y a des demandeurs d'emploi qui sont de plus en plus injonctifs, ils ont lu dans les journaux qu'ils avaient droit à la formation. C'est un dû pour eux. Et nous on est un supermarché »


Opportunistes
Les conseillers remplissent les formalités administratives en termes de financement
Pragmatiques
Les conseillers sont apporteurs d'expertise sectorielle et sur le projet
Autonomes Pro-actifs
Les conseillers jalonnent le parcours et le clarifient pour les demandeurs d'emploi
Dépendants
Les conseillers jouent un rôle d'accompagnement et de soutien
Degré d'autonomie faible
Projet défini
Pas de projet
Degré d'autonomie élevé

Questions posées par les DE :
>*« Quelles sont les formations qui débouchent sur un emploi ? »*
> *« Est-ce que c'est porteur ? »*
> *« Est-ce qu'il y a un stage en entreprise ? »*
> *« C'est quand ? C'est où ?»*

Questions posées par les DE :
> *« Est-ce que je vais y arriver ? »*
> *« Est-ce que j'y ai droit ? »*
> *« Qu'est-ce que je peux faire comme formation pour trouver un emploi ? »*

« Je refais le CV avec lui en le confrontant à la fiche ROME. Je la lui imprime et je mets du stabilo sur les compétences, pour qu'il soit pris au sérieux par l'organisme de formation »

« Le CARIF, c'est le nom du site magique pour les personnes autonomes »

Questions posées par les DE :
> *« Comment je peux trouver la formation ? »*

Les conseillers soulignent une augmentation du nombre de demandes de formations par les demandeurs d'emploi, accompagnée d'une attitude injonctive croissante. Les « opportunistes » représentent une source de difficultés particulière ce qui interroge la posture du conseiller.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les conseillers relèvent quatre problèmes majeurs dans le parcours d'accès à la formation

Les demandes ne sont pas toujours traitées équitablement

Les demandes de formation dépendent fortement des pratiques à la fois des conseillers, des financeurs et des organismes de formation

Les demandeurs d'emploi ont un sentiment d'incompréhension et d'agacement

Les demandeurs d'emploi ont un niveau d'attentes croissant vis-à-vis de l'accès à la formation, parfois éprouvant pour le conseiller

Les formations ne sont pas toutes suivies

Des demandeurs d'emploi inscrits à une formation abandonnent, dès le début de la formation, en cours de formation, ou même à la fin

Le retour à l'emploi n'est pas garanti

Des demandeurs d'emploi reviennent à Pôle emploi après avoir fait une formation parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi ; dans certains cas, ils redemandent une nouvelle formation

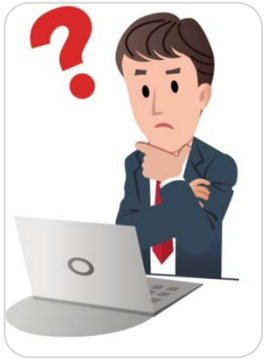
Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les explications données par les conseillers à ces problèmes sont proches des dysfonctionnements identifiés dans les récits des demandeurs d'emploi

Les conseillers identifient trois principales causes aux problèmes rencontrés dans l'accès à la formation

1 … Une organisation de l'offre de formation qui connaît des dysfonctionnements

2 … Leur difficulté croissante à sécuriser les projets



3 … Un système de financement complexe

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

1 Du point de vue des conseillers, l'organisation de l'offre de formation connaît des dysfonctionnements et manque ainsi de fluidité

- **Le nombre d'acteurs et l'éparpillement des canaux d'information** rendent difficilement lisible l'offre de formation (tous les conseillers n'identifient pas toutes les formations)
- **Le jeu des appels d'offres peut être source de dysfonctionnement**s. Ont été cités notamment :
  - La notification tardive des marchés, générant des effets en cascade sur les calendriers de formation
  - La réponse de certains organismes à plus d'appels d'offres qu'ils n'en peuvent traiter effectivement, les sessions démarrant alors sans le matériel nécessaire
  - La tension excessive sur les prix avec un impact sur la qualité délivrée
- **Les reports et annulations de sessions sont fréquents**, tandis que d'autres sessions sont ouvertes dans l'urgence ou avec des dates différées
- **Les listes d'attente** ne sont pas respectées et certains organismes de formation **privilégient les actifs** en poste (les places affectées aux demandeurs d'emploi semblent diminuer)

« Je regarde partout (…). Et je parle aux collègues. »

« Le problème c'est le manque de régularité des appels d'offres. Y a des organismes qui disparaissent. (…) On ne peut pas donner un catalogue, l'offre de formation n'est pas lisible »

«Il y a eu une formation maître-chien prévue. Le jour J, il n'y avait pas de chiens, les demandeurs d'emploi devaient acheter leur chien et le faire assurer ! »

« Il y a des marchands de soupe dans les organismes de formation… »

« C'est un effet d'opportunité. Il suffit qu'il y'en ait un qui soit là le jour de la publication de l'offre de formation et tant pis pour celui qui est sur liste d'attente »

« Les centres de formation font les choix de sélection des participants en fonction des financements »

Une forte défiance des conseillers se révèle à l'égard des organismes de formation.

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

2 Pour eux, trois éléments conditionnent le traitement de la formation par Pôle emploi, et donc la capacité de Pôle emploi à sécuriser le projet…

Le contexte de la sollicitation

Impact sur le temps alloué à la demande

→ **Sur le flux, à l'accueil** (ARC : Accueil Relation Client)

→ **Sur RDV avec un conseiller**

Les demandes du flux sont supérieures aux ressources internes

« Les demandeurs d'emploi viennent sur le flux, ils demandent des formations. On est sur des demandes subies. Ça nous demande 20 à 30 minutes pour chaque demande, il y a un vrai déséquilibre entre les demandes et nos ressources, on n'a pas le temps, on doit traiter en 10 minutes ! »

Le niveau d'expertise

Impact sur le type d'orientation, la prise en charge

→ **Types de collaborateurs**

- **Conseiller « généraliste »**
- **Conseiller « spécialisé » (CVE, MRS, « Création d'entreprise »…)**
- **Psychologue du travail**

→ **Organisation sectorielle ou géographique**

Des conseillers généralistes se sentent démunis d'informations sur la formation

« Pour les formations, je rame. On nous demande le mode de financement, mais on peut pas répondre. On réoriente vers les EOS (équipes d'orientation spécialisées) et le CPF (construire son projet de formation) »

Problématique des compétences

« On est cinq sensés être référents formation. Moi j'ai appris par hasard que j'étais référent. »

Des expertises formations

« Chacun dans l'équipe on est référent formation, en fonction de notre expertise entreprise » ; « Soit c'est un entretien programmé, soit c'est une personne avec un projet de formation sur le flux. »

L'organisation locale

Impact sur la maîtrise du sujet de la formation

→ **Présence et disponibilité des référents formations**

→ **Process interne**

Des conseillers vivent un sentiment de perte d'expertise

« On n'a plus de domaines d'expertise. On accueille des demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de domicile et non plus en fonction des métiers. (…) Le problème c'est qu'on ne connait pas tout »

Les conseillers considèrent l'orientation et la formation comme une expertise à part entière qui nécessite des connaissances approfondies et un temps dédié

2 Dans leur pratique quotidienne, ils constatent cette difficulté croissante à sécuriser certains projets

- **Les conseillers soulignent le champ de contraintes dans lequel ils travaillent :**
  - Une nette augmentation des demandes de formation, due à l'augmentation du chômage et à la forte visibilité médiatique et politique de la formation
  - Des employeurs demandant de plus en plus de compétences, même pour les métiers de faible niveau de qualification
  - Des ressources internes insuffisantes
  - Un manque de prestations d'accompagnement pour élaborer ou sécuriser le projet de formation
- **Les conseillers ont le sentiment de perdre du temps dans l'accomplissement des démarches administratives et d'en manquer pour assurer des entretiens approfondis et garantir un suivi suffisamment régulier, fréquent**
- **Des demandeurs d'emploi adoptent un comportement injonctif et cantonnent leur interlocuteur à un rôle administratif, pour financer la formation**

« Souvent, on envoie des gens en formation avec des projets qui tiennent pas la route »

Si je dis « Non, on ne finance pas » à un DE, il braille, il voit le REP (responsable d'équipe professionnelle), et il a son AIF. Et après qu'on ne s'étonne pas de l'absentéisme »

« Il y a des DE qui ne veulent plus entendre parler des secteurs porteurs et qui veulent faire quelque chose qui leur plait vraiment même si c'est bouché. Comment on argumente ? Est-ce que j'ai le droit de conseiller ? »

« On les envoie vers « CAP Projet » mais il n'y en a pas assez, il y a des places une semaine par mois. »

« - Je suis embêtée quand c'est l'organisme de formation qui envoie la personne vers Pôle emploi. Le DE dit 'Le GRETA veut me prendre, donnez-moi l'AIS.' Moi, du coup, je ne sers à rien. Y a même des gens qui sont déjà en formation qui nous le demandent (…) En même temps, il faut pas pénaliser le demandeur d'emploi qui a anticipé et qui s'est débrouillé. »

« Le chauffeur doit pouvoir décharger le camion et même avoir une compétence commerciale »

La validation du projet professionnel est considérée par les conseillers comme une compétence spécifique créatrice de valeur qu'ils doivent pouvoir exercer

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

3 Les mécanismes de financement constituent une troisième source de difficulté pour les conseillers

- **La multiplicité des organismes financeurs complexifie :**
  - **La compréhension des offres existantes**
  - **La réalisation des démarches administratives**
- **Le fonctionnement des financeurs est perçu comme opaque, notamment pour :**
  - Les critères d'éligibilité à certaines formations, qui sont perçus comme trop contraignants
  - Les critères de subventionnement de certaines formations (plutôt que d'autres) sont incompris
- **La baisse des budgets qu'ils constatent :**
  - Restreint l'accès aux formations
  - Accentue le décalage entre la promotion médiatique sur les formations et le sentiment d'une faiblesse des moyens disponibles

« Y a plein de financeurs. C'est le bordel »

« Les demandeurs d'emploi, une fois dans la formation, ne comprennent pas pourquoi tout le monde n'a pas la même aide, par ex. certains ont ou n'ont pas d'aide déjeuner »

« On se transforme en chasseurs de financement »

« Nos demandes de formations universitaires sont refusées par les financeurs. On ne sait pas pourquoi, on ne comprend rien »

«Pour la région, moins c'est cher mieux c'est. Le prix, c'est le seul critère »

« Ils baissent les tarifs pour rentrer dans les enveloppes. Quid de la qualité ? »

«L'AIF est un outil formidable quand on le propose nous-mêmes. Mais quand c'est le demandeur d'emploi qui le demande…Il y a des marchands de soupe dans les organismes de formation… »

Dans le parcours, la question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet, ce que déplorent les conseillers

Légende :
DE : demandeur d'emploi
OF : Organisme de formation
PE : Pôle emploi

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

4

Le grand nombre d'acteurs cités par les conseillers témoigne de l'amplitude et de la complexité de leur champ d'intervention

Environnement de Pôle emploi

- Pôle emploi
  - Agences « sectorisées »
  - Agences « géographiques »
  - A2S/ EOS
- Points relais, points accueil emploi

Demandeurs d'emploi

- Réseau personnel
- Demandeurs d'emploi

Environnement des financeurs

- Collectivités territoriales
- Pôle emploi
- Fonds social européen
- Conseil Régional
- Conseil Général
- Etat
- AGEFIPH
- OPCA

Organismes d'accompagnement

- Mission Locale
- Assistantes sociales
- Cap emploi
- Prestataires : CPP, BC, ECCP…
- Centres départementaux d'action sociale
- PLIE

Organismes de formation

- Centres de formation
- Centres d'apprentissages
- Universités
- AFPA

« On a du mal à s'y retrouver… Comment voulez-vous que les demandeurs d'emploi y arrivent mieux ? »

Marché du travail

- Entreprises
- Chambres consulaires

Médias

- Médias
- Presse

Sources d'informations, d'orientation

- Cité des métiers, Espaces métiers
- AUDE formation
- Salons
- CIDJ, CIO
- CARIF, Sites des Conseils Régionaux
- Sites internet (Sofia, Google…)

Légende : en fond gris, les acteurs cités comme financeurs

Dans cet écosystème, les conseillers peuvent avoir du mal à se repérer et ont tendance à naviguer dans un périmètre restreint qu'ils considèrent bien maîtriser

Les conseillers expriment des attentes fortes et proposent des pistes de solutions pour améliorer le dispositif d'accès à la formation (1/2)

Ces pistes concernent :

L'organisation interne de Pôle emploi et son environnement

> *« Plus de RDV planifiés et orientés dès la **plateforme téléphonique** 3949 »*
> *« Prendre en compte les plages horaire nécessaires pour monter les **dossiers de rémunérations** »*
> *« Faciliter les temps d'**échanges** entre conseillers »*
> *« Augmenter le nombre de **référents formation** dans les agences »*
> *« **Délocaliser** les centres de formations pour les zones rurales »*

Les outils à disposition des conseillers et des demandeurs d'emploi

> *« Avoir un **catalogue** mis à jour de toutes les formations existantes »*
> *« Il faudrait une **base de données avec toute l'offre de formation accessible aux demandeurs d'emploi**. Il faut de la communication. Ils ont accès aux CARIF ou SOFIA ; mais c'est une BDD très complexe et ils n'ont pas les clés pour lire. »*
> *« Il faut **donner toutes les infos** : dates, contenu, niveau de formation requis, démarches d'inscription, dates des infos coll, nécessité ou pas d'une prescription »*
> *« Un outil de prescription commun. Il a tenté avec AUDE formation. Il faut pouvoir orienter vers les formations. Sur l'info coll, ça a été ouvert, chaque conseiller pouvait inscrire ses demandeurs d'emploi. Il faut que ce soit pareil pour tous les organismes. Arrêtons le « faut que j'appelle untel ou untel » .»*
> *« Pour les FCO (formations courtes obligatoires) courtes, il faudrait un système informatique automatique pour convoquer les personnes avant la fin de validité » (ex. : CACES)*

Le développement de l'expertise des conseillers

> *« Envoyer tous les conseillers en **formation courte sur 'travailler le projet', le 'diagnostic'** »*
> *« Proposer **des formations aux conseillers** sur 'les formations' »*
> *« Il faudrait revenir à **l'expertise sectorielle** du conseiller. Le géographique, ça marche pas. »*

Le suivi qualité des formations

> *« Il faut mieux assurer un **suivi de la qualité** des formations »*
> *« Avant, on demandait des **résultats** aux organismes de formation en termes d'insertion professionnelle. »*
> *« Avoir des **correspondants des prestations CPP…** Ce sont de bons outils, mais dans les faits, on n'en contrôle pas la qualité des prestations. »*

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Les conseillers expriment des attentes fortes et proposent des pistes de solutions pour améliorer le dispositif d'accès à la formation (2/2)

Ces pistes concernent :

Le financement de la formation

> *« Y a trop de financeurs, on attend le **choc de simplification** »*
> *« **Homogénéiser les démarches** administratives, les procédures de demandes de financement »*
> *« Il faut permettre **l'utilisation du chéquier régional SNCF** dans les zones reculées où il n'y a pas d'agent. »*

Types de formation proposées / subventionnées

> *« On devrait acheter plus de places de **formations qualifiantes** »*
> *« Il faudrait **des formations à temps partiel** pour travailler en même temps. »*
> *« Aider davantage ceux qui font des **formations par correspondance**. »*
> *« Ne pas hésiter à financer des **formations courtes**, des FCO, (ex agents de chantiers); même si c'est pas des emplois pérennes, ça permet de revenir à l'emploi. »*
> ***« Promouvoir l'alternance, inciter les entreprises à utiliser ça »***

Calendriers

> *« Il y a une **saisonnalité** des formations. Il y a des périodes où on n'a pas de formations, il faut changer ça »*

Le traitement en amont de l'accès et de l'admission en OF

> *« Que Pôle emploi soit plus présent aux **sélections des participants dans les centres de formation** » ; « Il faut acheter des places à l'AFPA et avoir la main pour le recrutement »*
> *« Améliorer le système de **pré-réservations** »*
> *« Créer un **pool de demandeurs de formations** – créer une liste d'attente effective, sortir de l'effet d'opportunité ou de réseau »*

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Le simulateur de droits et le moteur de recherche de formations ont été testés auprès des conseillers qui les ont accueillis avec réserve

	Moteur de recherche	Simulateur de droits
Principe de l'outil	> Il s'agit de créer un moteur de recherche internet qui centralise les offres de formations	> Il s'agit de mettre en ligne une application qui étudie les droits à la formation (type de financements, montants…) par autodiagnostic par les candidats à la formation
Craintes des conseillers	> Nourrir dans l'esprit des DE le principe du « supermarché de la formation » > Réinventer un outil dont les prémisses existent déjà (CARIF,« orientation.fr »…)	> Nourrir dans l'esprit des DE le principe de « la formation, c'est un dû » > Provoquer un décalage entre les attentes créées et la réalité de la baisse des financements > Provoquer un découragement dès le début
Bénéfices escomptés	> Donner aux DE l'accès au même niveau d'informations > Rendre lisible et compréhensible l'information	> L 'opportunité de réaliser un travail de fond sur les mécanismes de financements > La vertu pédagogique pour le DE > La complémentarité avec le conseiller (si bien expliquée)
Facteurs clés de succès	> Confirmer le rôle de conseil des collaborateurs Pôle emploi, la nécessité de construire un projet de formation en cohérence avec un projet professionnel > Fournir un mode d'emploi, des clés de lecture > Offrir une information précise	> Bien communiquer sur l'évolution des droits > Sécuriser la gestion des exceptions, des cas particuliers > Communiquer sur l'accompagnement possible du conseiller « Il faut ajouter un bandeau d'alerte : 'Sous réserve d'acceptation de votre conseiller '»

Cette présentation, à votre seul usage, est indissociable des éléments de contexte qui ont permis de l'établir et des commentaires oraux qui l'accompagnent.

Annexe 5 - Le parcours d'accès à la formation des jeunes suivis par les Missions locales

ANNEXE 5 - LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION DES JEUNES SUIVIS PAR LES MISSIONS LOCALES.....137

1. LA FORMATION EST AU CŒUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MISSIONS LOCALES.....139

1.1. LA formation représente une part importante du volume d'activité du réseau.....139

1.2. Les demandes liées à la formation adressées aux conseillers sont permanentes.....141

1.3. L'offre de services en accompagnement des Missions locales intègre largement la question du projet professionnel et de formation.....142

2. LES DONNEES DISPONIBLES ET EXPLOITABLES REVELENT UNE MOBILISATION CONSEQUENTE DES DISPOSITIFS DE FORMATION.....143

2.1. Le taux d'accès à la formation révèle l'importance de celle-ci dans les parcours des jeunes accompagnés par le réseau.....143

2.2. Les Missions locales orientent leurs publics vers des actions de préparation autant que de qualification.....144

2.3. Plus de la moitié des jeunes suivis en Mission locale abandonnent leur parcours de formation.....145

2.4. Des délais moyens d'accès aux formations plus significatifs quant aux formations qualifiantes.....146

2.5. Les conseillers Missions locales manquent de visibilité sur les étapes du parcours de formation des jeunes accompagnés.....147

2.5.1. L'accès à l'offre de formation reste problématique.....147

2.5.2. Les échanges d'information avec les organismes de formation sont peu intégrés 148

2.6. La mobilité constitue un frein central à l'accès à la formation.....148

3. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES JEUNES RECENSES PAR LES MISSIONS LOCALES POURRAIT ENRICHIR LES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX ET NATIONAUX 148

3.1. La remontée des besoins en formation des jeunes requiert une participation des Missions locales aux diagnostics territoriaux.....148

3.2. Des indicateurs de l'accès à la qualification des jeunes seraient nécessaires au niveau régional et national.....149

1. LA FORMATION EST AU CŒUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MISSIONS LOCALES

1.1. La formation représente une part importante du volume d'activité du réseau

[353] Depuis sa création en 1982, à la suite du rapport Schwartz[139], le réseau des Missions locales est un acteur central de l'accès à la formation des jeunes de moins de 26 ans.

[354] Les missions de service public des Missions locales dans le cadre du droit à l'accompagnement vers la vie professionnelle des jeunes sont définies par le Code du travail[140]et leur rôle dans l'accompagnement des jeunes sortants sans diplôme du système de formation initiale est reconnu par le Code de l'éducation[141]. L'accompagnement vers la qualification et la formation constitue donc une composante fondamentale du rôle des Missions locales.

[355] Pour analyser le parcours d'accès à la formation des jeunes accompagnés par les Missions locales, la mission a rencontré les responsables du Conseil National des Missions Locales (CNML) et bénéficié des données issues du système d'information commun aux Missions locales (Parcours 3). La mission s'est également déplacée à la Mission locale des Trois Vallées (Essonne)[142], pour interroger la pratique des conseillers accompagnant les projets de formation. À cette occasion, elle a interrogé un responsable d'équipe ainsi que des conseillers[143].

[356] En 2011, les 454 structures du réseau des Missions locales ont accompagné près de 1,37 millions de jeunes[144] (dont 507 000 nouveaux inscrits[145]), soit plus de 17,5 % de la classe d'âge des 16/25 ans[146].

[357] Cette même année, 196 000 jeunes accompagnés par le réseau sont entrés en formation[147], ce chiffre représente plus d'un tiers (35 %) de l'ensemble des demandeurs d'emplois ayant suivis une formation cette année-là[148]. Il vient prouver la prépondérance du réseau des Missions locales dans l'orientation des jeunes vers la formation. Ces derniers bénéficiant de 41 % l'ensemble des entrées en formation[149], la part des Missions locales dans la prescription de formation pour le public jeune de moins de 25150 peut ainsi être estimée à près de 85 %.

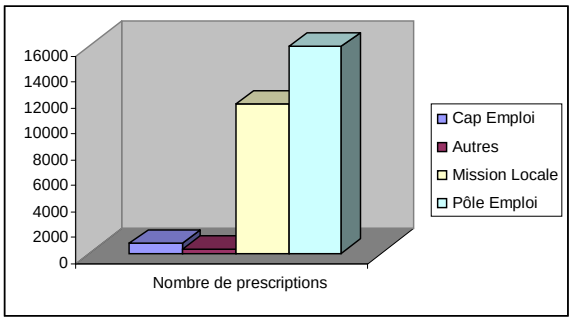
[358] Ces données, issues de deux bases de données différentes, celles du CNML et de la DARES ne peuvent constituer à elles seules un indicateur national de la part des Missions locales dans la prescription de formation. En l'absence d'une telle donnée, des études régionales viennent corroborer la part importante des Missions locales parmi l'ensemble des prescriptions des formations.

---

[139] Bertrand Schwartz, *l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport au premier ministre, 1981.
[140] Articles L5314-1 à 4 et article L5131-3 du Code du travail.
[141] Articles L313-7 et L313-8 du Code de l'Education.
[142] Cette Mission locale dispose d'une compétence sur 53 communes et accompagne près de 2 800 jeunes. La mission s'est déplacée dans la Mission locale de Brétigny-sur-Orge et dans son antenne d'Arpajon.
[143] En particulier, une conseillère spécialisée en orientation-formation auprès de laquelle la mission a assisté à des entretiens menés avec de jeunes demandeurs d'emploi.
[144]Parmi lesquels 1,146 millions de jeunes reçus en entretien individualisé.
[145] *Chiffres d'activité 2011 des Missions locales*, CNML.
[146] Comparaison avec les données INSEE de la population en 2011 qui font état de 7,75 millions de jeunes de 16 à 25 ans en France (hors Mayotte).
[147] Donnée transmise par le CNML.
[148] Si ce chiffre est rapporté aux 566 000 demandeurs d'emploi entrant en formation sur une année, donnée issue de l'étude DARES d'avril 2013 *la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011.*
[149] Source DARES, 2013.
[150] Selon les chiffres de l'INSEE, en 2011, les jeunes de 15 à 24 ans représentent près de 24 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi et le taux de chômage de cette population atteint 22 %.

[359] Le graphique suivant vient, à travers l'exemple de la région Rhône-Alpes, illustrer la part des différents prescripteurs dans l'orientation vers les formations qualifiantes, là encore, les Missions locales sont acteur incontournable.

Graphique 9 : Illustration du volume des différents prescripteurs de formation à travers l'exemple des formations qualifiantes en Rhône-Alpes



Source : Statistiques extraites du système d'information PROSPER transmises à la mission par Pôle emploi le 25 mars 2013.

[360] Le constat de l'importance du réseau des Missions locales dans la prescription de formation se vérifie aussi par l'analyse des propositions faites aux jeunes par les conseillers. Il en ressort que les activités strictement liées à l'accès à la formation rassemblent près d'un cinquième des propositions que font les conseillers. Si l'on y ajoute les propositions liées à l'orientation professionnelle, celles-ci représentent près d'un tiers du volume de l'activité des Missions locales (les propositions liées à l'accès à l'emploi en représentant, à elles seules, la moitié).

Tableau 17 : Place des fonctions « projet professionnel » et « formation » dans l'activité des Missions locales en 2011

Thèmes des propositions effectuées par les conseillers de Missions locales	Nombre de propositions	Part dans les propositions effectuées
Propositions liées au projet professionnel	**1 816 029**	**16,2 %**
Propositions liées à la formation	**2 108 938**	**18,8 %**
Demande d'aide financière	118 153	1,1 %
Information et conseil sur les formations	1 390 529	12,4 %
Intermédiation jeune/organisme	184 244	1,6 %
Mise en relation sur des formations d'adaptation à l'emploi	37 726	0,3 %
Mise en relation sur des formations-insertion	178 221	1,6 %
Mise en relation sur des formations qualifiantes	200 065	1,8 %
Somme des thèmes projet professionnel et formation	**3 924 967**	**34,9 %**
Propositions liées à l'accès à l'emploi	**5 505 278**	**49,0 %**
Total des propositions effectuées en Missions locales	**11 240 829**	**100,0 %**

Source : Rapport IGAS-IGEN-IGAENR « Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation », 2013, données issues de données Parcours 3 fournies par le CNML.

1.2. Les demandes liées à la formation adressées aux conseillers sont permanentes

[361] La part importante du volume d'activité consacrée à la formation s'explique aussi par le fait que cette question constitue, avec l'emploi, la demande initiale principale des jeunes qui entrent en contact avec une Mission locale. En effet, près d'un tiers des jeunes accueillis en premier accueil ont pour projet initial d'accéder à une formation (voir tableau infra).

[362] Une conseillère interrogée par la mission explique que les jeunes avec un projet initial de recherche d'emploi sont régulièrement réorientés vers un projet de formation si le besoin est identifié. Ceux qui se présentent avec un projet de formation sont quant à eux fréquemment réorientés vers une prestation d'élaboration du projet professionnel. Enfin, selon les dires de cette conseillère, une part conséquente des jeunes pour qui l'élaboration d'un projet professionnel arrive en premier, concrétiseront aussi ce projet en suivant une formation. Il n'existe cependant pas de statistiques permettant de mesurer ces changements dans l'objet principal de l'accompagnement. La question de la formation intervient ainsi de manière transversale et est susceptible d'être abordée à tout moment dans l'échange avec la majorité des jeunes suivis en Mission locale. Ces propos sont corroborés par les données fournies à la mission par le CNML.

Tableau 18 : Répartition de l'effectif des jeunes accueillis en premier accueil selon leur demande principale lors du premier entretien (2012)

Demande principale lors du 1er accueil	Répartition des effectifs	Proportion des besoins initiaux
Emploi	197 115	38,9 %
Formation qualifiante	**79 039**	**15,6 %**
Contrat en alternance	**51 508**	**10,2 %**
Autre formation	**30 653**	**6,3 %**
Projet professionnel	123 652	24,4 %
Autres demandes	25 233	5,0 %
Total	507 224	100 %

Source : CNML, données base Parcours 3 transmises le 17 mai 2013, retraitements IGAS.

[363] L'importance de la demande de formation pour les jeunes suivis en Missions locales s'explique aussi par le besoin accru de montée en qualification des jeunes demandeurs d'emploi : à leur entrée en contact avec une Mission locale, près de 92 % d'entre eux ont un niveau égal ou inférieur au Baccalauréat et 59 % un niveau égal ou inférieur au CAP-BEP.

Tableau 19 : Répartition du niveau de qualification des jeunes accueillis en 1er accueil en 2011

Niveau de formation initial atteint	**Proportion parmi les jeunes accueillis en 1er accueil**
Egal ou inférieur au Baccalauréat (niveau IV)	92 %
Egal ou inférieur au CAP BEP (niveau V)	59 %
Sans diplôme de niveau V	39 %

Source : CNML, Chiffres d'activité des Missions locales 2011, retraitements IGAS.

1.3. L'offre de services en accompagnement des Missions locales intègre largement la question du projet professionnel et de formation

[364] Dans la Mission locale visitée, l'organisation du travail prévoit une spécialisation des conseillers sur les volets emploi et orientation-formation, les conduisant à acquérir une expertise suffisante pour traiter les demandes. Une telle organisation n'est pas en vigueur dans l'ensemble des Missions locales, notamment celles où des conseillers polyvalents accompagnent chaque jeune. La récurrence des questions ayant trait à la formation conduit toutefois ces derniers à faire preuve d'un savoir-faire reconnu en matière de formation et d'orientation.

[365] L'agrégation nationale des données concernant l'accès à la formation des jeunes de Missions locales regroupe donc des situations locales très diverses que la mission n'a pas pu finement mesurer et qui sont soulignées dans des récents rapports de l'IGAS et de l'IGF dédiés au réseau des Missions locales[151].

[366] Outre l'offre de services d'accompagnement individualisé, les Missions locales disposent d'outils adaptés au suivi des jeunes en très grande difficulté d'insertion. Des prestations sont réalisées « en interne » par les Missions locales elles-mêmes (ANI jeunes[152], CIVIS[153], POP[154]), d'autres « en externe » grâce notamment aux programmes régionaux de mobilisation et d'élaboration du projet professionnel comme par exemple les programmes *Avenir Jeune* en Ile de France ou *Compétences Premières* en Rhône-Alpes.

[367] Les jeunes suivis par les Missions locales bénéficient ainsi de services renforcés en matière d'accompagnement du projet de formation. Leur mise en œuvre dépend à la fois de l'organisation de la Mission locale, des dispositifs disponibles en interne et des actions spécifiques proposées aux jeunes à l'extérieur de celle-ci.

2. LES DONNEES DISPONIBLES ET EXPLOITABLES REVELENT UNE MOBILISATION CONSEQUENTE DES DISPOSITIFS DE FORMATION

2.1. Le taux d'accès à la formation révèle l'importance de celle-ci dans les parcours des jeunes accompagnés par le réseau

[368] La mission a procédé à l'analyse des parcours d'accès à la formation des jeunes accueillis pour la première fois en Mission locale à l'aide de données 2011/2012 transmises par le CNML issues de la base de données Parcours 3, partagée par l'ensemble des Missions locales pour retracer leur activité.

[369] Le tableau ci-dessous montre que 20 % des jeunes reçus par les Missions locales en premier accueil en 2011 et 2012 sont entrés en formation sur cette période, parmi lesquels 29 % bénéficiaient de la convention de cotraitance avec Pôle emploi (et 21 % inscrits à Pôle emploi à la date du premier accueil).

Tableau 1 : Jeunes accueillis par les Missions locales en 2011 et 2012 et entrés en formation

	2011	2012	Total
Nombre de premiers accueils	487 036	507 224	994 260
dont nombre de jeunes entrés en formation	114 978	81 871	196849
dont ceux en cotraitance à la date d'entrée en formation	35 648	22 018	57 666
dont ceux inscrits à Pole emploi à la date de 1er accueil	25 104	17 189	42 293
Taux global d'accès à la formation des jeunes accueillis en 1er accueil			20 %

Source : CNML, données base Parcours3, transmises le 17 mai 2013.

[151] En particulier, dans le rapport de l'IGF : « *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* » (2010-M-019-02) de 2010 et le rapport de l'IGAS : « *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers de la politique de la ville » (RM2010-037P)* de la même année.

[152] Dispositif issu de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 qui prévoit le renforcement de l'accompagnement, à Pôle emploi et en Missions locales des jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

[153] Le «contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable.

[154] Prestation d'Orientation Professionnelle.

[370] Ces dernières données doivent être interprétées avec précaution du fait du déficit de suivi par les Missions locales après mise en relation avec l'organisme de formation[155] en raison de non nécessité pour les jeunes d'actualiser leur situation auprès de la Mission locale. Ceux-ci n'informent pas donc toujours leurs conseillers des résultats des mises en relation. En outre, les échanges d'information entre organismes de formation et conseillers sont très peu dématérialisés et donc loin d'être systématiques.

2.2. Les Missions locales orientent leurs publics vers des actions de préparation autant que de qualification

[371] Près de la moitié des actions de formation suivies par les jeunes accompagnés en Mission locale concernent des actions de préparation à la qualification, l'autre moitié étant destinée à la qualification et pré-qualification (voir graphique *infra*).

[372] Ainsi, les actions « d'adaptation » comprennent notamment des formations du programme « compétences clés » visant à l'acquisition des savoirs de base ou à la maîtrise des outils informatiques. Ces actions représentent près de 6 % des actions dont ont bénéficié les jeunes sur la période de référence 2011-2012. Les actions dites de « mobilisation » ont pour objectif l'élaboration d'un projet professionnel et les actions « pré-qualifiantes » visent à confirmer le projet professionnel tout en acquérant les compétences et connaissances de base d'un métier. Ces actions financées par les Conseils régionaux au titre de l'insertion des jeunes peuvent faire bénéficier le jeune du statut de stagiaire de la formation professionnelle et autorisent, à ce titre, le versement d'une rémunération. Ceci n'est généralement pas le cas concernant les actions d'insertion des adultes de plus de 25 ans.

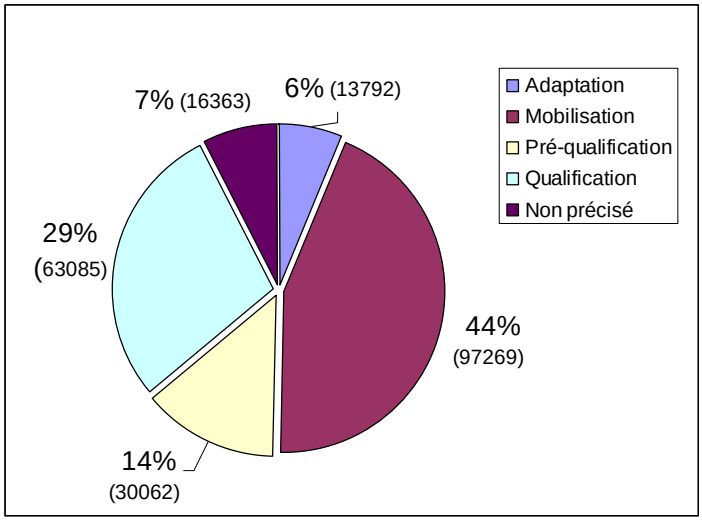
[373] Les actions de « mobilisation » ont représenté, à elles seules, près de 45 % de l'ensemble des actions de formation dont ont bénéficié les jeunes suivis en Missions locale. Les actions « pré qualifiantes » ont été suivies par 15 % de ce public.

[374] À titre de comparaison, les actions de type « mobilisation » ne représentaient en 2010 que 2 % des actions financées par Pôle emploi au titre des actions de formation conventionnées[156], les actions relevant du même objectif y sont davantage mobilisées sous la forme de prestations dans le cadre de l'offre de services en orientation de Pôle emploi.

[155] De telles difficultés sont aussi rencontrées par les conseillers de Pôle emploi et de Cap emploi.

[156] Information extraites des données transmises par Pôle emploi à la mission IGAS « Evaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle Emploi (RM2011-188P), (2012).

Graphique 10 : Type de formations suivies sur la période 2011-2012 selon les objectifs du stage



Source : Données du CNML transmises le 17 mai 2013, retraitements IGAS.

2.3. Plus de la moitié des jeunes suivis en Mission locale abandonnent leur parcours de formation

[375] Selon les données transmises par le CNML à la mission, parmi les jeunes ayant bénéficié d'une orientation vers une action de formation, près d'un sur deux abandonne son parcours d'accès à la formation avant son aboutissement.

Tableau 2 : Taux d'aboutissement d'une proposition de formation

Nombre de jeunes ayant eu une proposition de formation	317 495
Nombre de jeunes ayant une proposition avant une entrée en formation	156 284
Nombre de jeune avec proposition non suivis dune formation	**161 211**
soit	***50,8 %***

Source : CNML, données base Parcours3, envoyées à la mission le 17 mai 2013

[376] Les raisons de cette déperdition sont multiples :

- abandon du projet par le jeune lui-même ;
- difficultés administratives (annulation ou report d'une action par manque de stagiaires, impossibilité de mobiliser à temps les dispositifs de financements) ;
- difficultés pédagogiques liées aux modalités de sélection des organismes de formation, etc.

[377] En effet, la Mission locale rencontrée par la mission souligne la persistance de pratiques d'organismes de formation visant à sur-sélectionner des jeunes plus qualifiés que la moyenne à pour prévenir les échecs en fin de formation. Les jeunes, moins qualifiés, sont d'autant plus susceptibles d'être discriminés par de telles pratiques.

2.4. Des délais moyens d'accès aux formations plus significatifs quant aux formations qualifiantes

[378] Pour les jeunes qui ont bénéficié d'une formation, les démarches ont souvent été longues avec plusieurs mises en relation avec des organismes de formation avant d'entrer effectivement en formation. Les données transmises par le CNML font état d'une moyenne de deux propositions avant d'accéder à une formation. Le délai moyen d'entrée en formation s'établit ici à 69 jours entre la première orientation et l'entrée en formation.

Tableau 3 : Délais moyen entre la demande de formation et la date d'entrée en formation (en jours) et nombre moyen de mises en relation entre jeunes et organismes de formation

Délai moyen entre la première demande de formation et la date d'entrée en formation	69,05
Délai moyen entre la dernière demande de formation et la date d'entrée en formation	55,07
Nombre de mise en relation moyen par jeune entrant en formation	2,04

Source : CNML, données base Parcours3, transmises le 17 mai 2013.

[379] Cependant, ce délai devrait être lu au regard de la diversité des types de formation suivie. En effet, ces délais sont d'autant plus importants que le niveau final atteint avec la formation est élevé (cf. niveau Baccalauréat et supérieurs) : 61 jours pour le niveau Baccalauréat contre 52 jours pour le niveau Vbis et moins.

Tableau 4 : Délai moyen entre la demande de formation et la date d'entrée en formation par niveau (en jours)

Délai moyen entre la demande de formation et la date d'entrée en formation	Délai moyen entre la 1ère demande de formation et la date d'entrée en formation	Délai moyen entre la dernière demande de formation et la date d'entrée en formation
Niveau Bac + (I, II, III)	62,12	59,52
Niveau Bac – (IV)	67,61	61,59
Niveau CAP-BEP (V)	70,15	55,64
Niveau inférieur au CAP-BEP (Vbis, VI et sans certif)	69,41	52,66

Source : CNML, données base Parcours3, transmises le 17 mai 2013.

[380] Il en est de même des formations qualifiantes (80 jours entre la dernière demande et l'entrée en formation, 135 jours entre la première demande et l'entrée en formation) en comparaison aux formations mobilisation (40 et 65 jours) ou adaptation (46 jours et 93 jours).

Tableau 5 : Délai moyen entre la demande de formation et la date d'entrée en formation par type de formation (en jours)

Délai moyen entre la demande de formation et la date d'entrée en formation	Délai moyen entre la 1ère demande de formation et la date d'entrée en formation	Délai moyen entre la dernière demande de formation et la date d'entrée en formation
Adaptation	93,35	46,75
Autres formation	74,94	51,31
Mobilisation	65,24	40,18
Pré-qualification	105,74	54,18
Qualification	134,98	80,75

Source : CNML, données base Parcours3, transmises le 17 mai 2013.

2.5. Les conseillers Missions locales manquent de visibilité sur les étapes du parcours de formation des jeunes accompagnés

2.5.1. L'accès à l'offre de formation reste problématique

[381] Les entretiens menés à la Missions locale de l'Essonne ont montré que les conseillers de Missions locales maîtrisent l'information en matière de formation conventionnée ou individuelle, de rémunération et d'aides annexes pour les publics jeunes, même si ces dispositifs relèvent de critères multiples dont la cohérence n'est pas toujours assurée.

[382] Cependant, dans la plupart des régions, les conseillers de Missions locales doivent encore mobiliser de multiples interfaces informatiques afin d'avoir accès à l'offre de formation[157]. Les modalités de prescriptions peuvent varier selon les dispositifs, rendant à certains endroits impossible la prescription directe des formations financées par Pôle emploi, réglées par un mécanisme complexe de prise de rendez-vous et donc de prescription différée. La conseillère de Mission locale interrogée a fait part à la mission des difficultés à avoir accès à une information actualisée sur les actions de formation qui vont réellement avoir lieu.

[383] De même, les conseillers sont régulièrement amenés à effectuer des montages complexes de dossier entre différents dispositifs de financements publics (par exemple pour des projets cumulant un fonds départemental d'aide aux jeunes, un dispositifs chéquier qualifiant de la Région, voire d'autres aides annexes pour les transports ou l'hébergement de la Mairie, du Département out de la Région).

[157] Cf. Annexe 8 : Les systèmes d'information au service de l'accès à l'information des demandeurs d'emploi.

2.5.2. Les échanges d'information avec les organismes de formation sont peu intégrés

[384] Dans certaines régions, par exemple en Rhône-Alpes ou en Aquitaine, les Missions locales sont intégrées à une interface commune de suivi des parcours des demandeurs d'emploi entrant en formation. Dans les autres, les systèmes d'échanges d'information entre conseillers et organismes de formation ne sont pas systématisés. Généralement, si le jeune ne vient pas de lui-même faire un retour de son parcours de formation et entamer une démarche de poursuite de son projet professionnel, les conseillers ne sont pas informés de la suite des mises en relation qu'ils effectuent. Ce constat semble valable pour la plupart des programmes mais la mission a pu observer dans ses déplacements que par exemple le « compétence clés » prévoyait un retour à l'organisme prescripteur concernant les contenus dont bénéficiera le jeune orienté vers le service.

[385] Les Missions locales fonctionnant sur le principe de libre adhésion des jeunes, les conseillers sont donc régulièrement confrontés à des abandons du parcours de formation qui ne sont pas toujours connus à temps et ne peuvent donc être suffisamment accompagnées. Les abandons en cours de formation représenteraient, d'après les données transmises par le CNML, près de 15 % des entrées en formation[158].

[386] De ce manque de suivi, il peut résulter un déficit de sécurisation de la transition entre la formation et l'emploi qui gagnerait à être accompagnée le plus tôt possible.

2.6. La mobilité constitue un frein central à l'accès à la formation

[387] La distance géographique entre organismes de formation et le lieu de résidence constitue souvent la première entrave à la poursuite d'un projet de formation pour les jeunes dépendants du réseau de transports en commun ou de la disponibilité d'un hébergement à proximité du lieu de formation. Lorsqu'un tel besoin est identifié, le dispositif régional de prise en charge des frais de transport semble être, de l'avis des conseillers interrogés, d'un apport considérable pour permettre aux jeunes d'accéder aux organismes de formations plus éloignés.

[388] Lorsqu'un hébergement est nécessaire, l'offre de formation de l'AFPA, seul organisme de formation à proposer un hébergement abordable, semble être privilégiée, y compris lorsque l'offre se trouve en dehors de la région de résidence du jeune en question.

3. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES JEUNES RECENSES PAR LES MISSIONS LOCALES POURRAIT ENRICHIR LES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX ET NATIONAUX

3.1. La remontée des besoins en formation des jeunes requiert une participation des Missions locales aux diagnostics territoriaux

[389] En matière de formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi, la coordination entre organismes de formation, Mission locales et financeurs de formation est perfectible.

[390] Par exemple, le responsable d'équipe de la Mission locale visitée par la mission a fait part de l'absence d'outils de recensement des besoins des jeunes en matière de formation. Il apparaît alors souhaitable d'organiser des réunions entre institutions pour partager ce type d'information. Ainsi, des besoins en emplois correspondant aux souhaits des jeunes avaient pu être identifiés dans des secteurs comme le transport, la sécurité, la plomberie ou le sanitaire. Cependant, La Mission locale estimait que son public bénéficiait insuffisamment de formation dans ces domaines.

---

[158] À titre de comparaison, l'étude qualitative de la DARES de 2011, *les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle*, fait part d'un taux d'abandon au cours de la formation de 10 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi interrogés dans l'étude.

[391] Permettre la remontée de telles informations peut éventuellement permettre aux financeurs et aux organismes de formation de réajuster l'offre à la demande, et ce d'autant plus qu'au-delà du secteur d'activité visé, le recours à la formation doit avant tout permettre à des jeunes sans qualification d'en acquérir une et ainsi de sécuriser sur la durée leur parcours professionnel futur. Les cas précis d'éviction des jeunes de formations ou encore les entraves liées à la mobilité sont autant d'éléments susceptibles de nourrir les diagnostics territoriaux et de faire évoluer les fonctionnements institutionnels.

3.2. Des indicateurs de l'accès à la qualification des jeunes seraient nécessaires au niveau régional et national

[392] Il est aujourd'hui difficile d'évaluer la part totale des jeunes accompagnés en Mission locale dans l'ensemble des formations et *a fortiori* dans l'offre de formation qualifiante.

[393] Comme la mission a pu le souligner plus haut, les indicateurs d'accès à la formation des jeunes accompagnés en Mission locale intègrent des types d'actions divers allant de la préparation à la qualification[159].

[394] Pour mesurer l'apport des dispositifs de formation professionnelle à la qualification des jeunes, il est nécessaire de disposer d'indicateurs plus fiables et agrégés au niveau régional et national, faisant la part, dans la durée, des publics en fonction des réseaux d'accompagnement et de leur progression ou non, dans un parcours qualifiant.

[159] Cf. Dans cette Annexe, le graphique sur le type d'actions réalisées par les jeunes accompagnées en Mission locale.

Annexe 6 : L'accès à la formation des demandeurs d'emploi accompagnés par le réseau Cap emploi

ANNEXE 6 : L'ACCES A LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI ACCOMPAGNES PAR LE RESEAU CAP EMPLOI 151

1. L'OFFRE DE SERVICES EN ORIENTATION DU RESEAU CAP EMPLOI VISE A S'ADAPTER AUX BESOINS SPECIFIQUES DES TRAVAILLEURS HANDICAPES 153

1.1. La problématique d'accès à la formation des travailleurs handicapés est particulière 153

1.2. La formation constitue une dimension fondamentale de l'activité du réseau qui les accomagne 154

1.3. La diversité des situations impacte l'accompagnement 154

2. LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION N'EST PAS POUR AUTANT AISE POUR CE PUBLIC ... 156

2.1. Les dispositifs de formation mobilisables sont multiples 156

2.2. L'accès à l'information reste difficile pour les conseillers 157

2.3. Pour les travailleurs handicapés, des entraves particulières à l'accès à la formation persistent 158

2.3.1. Le parcours institutionnel peut être long 158

2.3.2. Des critères administratifs contraignants peuvent être à l'origine de ces difficultés 158

2.3.3. L'accessibilité des organismes de formation peut encore progresser 159

2.4. Bien qu'accompagnée par le réseau, la transition vers l'emploi est peu assurée 159

3. L'ACCES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS HANDICAPES S'INSCRIT DANS DES DYNAMIQUES INSTITUTIONELLES COMPLEXES 161

3.1. Le pilotage de la politique d'accès à la formation des demandeurs d'emploi handicapés relève d'une succession de niveaux de coordination 161

3.2. La nouvelle étape de décentralisation devrait conforter la Région comme chef de file de la formation des travailleurs handicapés 162

3.3. La remontée des besoins du public est peu intégrée 162

3.3.1. Les indicateurs liés à l'accès et à l'apport des formations sont encore trop lacunaires 162

3.3.2. Le réseau Cap emploi est peu associé à la remontée des besoins du public qu'il accompagne 162

1. L'OFFRE DE SERVICES EN ORIENTATION DU RESEAU CAP EMPLOI VISE A S'ADAPTER AUX BESOINS SPECIFIQUES DES TRAVAILLEURS HANDICAPES

1.1. La problématique d'accès à la formation des travailleurs handicapés est particulière

[395] La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 a été la première à prévoir la mise en place d'Equipes de Préparation et de Suite au Reclassement dont l'objectif était de favoriser l'accès à l'emploi des personnes handicapées. Au fil des lois de 1987 (portant création de l'AGEFIPH[160]), de 2005[161] et enfin de 2011[162], ces réseaux ont évolués pour être regroupés aujourd'hui au sein du réseau Cap emploi.

[396] Ce réseau, financé par Pôle emploi, l'AGEFIPH, et le FIPHFP, regroupait, en 2011, 107 structures portées par des organismes à but non lucratif. Ces organismes ont accompagné, cette année là, près de 99 000[163] travailleurs handicapés[164] et réalisé 67 134 placements en entreprise. En tant que service spécialisé, ce réseau participe, à la chaîne d'accès à la formation des demandeurs d'emploi en situation de handicap. La mission a souhaité accorder une attention particulière à l'action de ce réseau dont la formation constitue une dimension fondamentale de l'accompagnement.

[397] Entre 2008 et 2012, le nombre de demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés (DETH), catégories A, B, C, a connu une augmentation de 62 %[165], pour s'établir à 370 674 personnes en 2012 soit 7,4 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi[166], 53 % sont demandeurs d'emploi de longue durée. L'augmentation du chômage des personnes handicapées est bien plus forte que pour l'ensemble de la population, elle est de 17,2 % en un an (contre +8,6 % pour le nombre de demandeurs d'emploi) et le niveau moyen d'ancienneté au chômage, fin décembre 2012, est de 21,9 mois contre 15,4 pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

[398] Les difficultés d'insertion dans le monde du travail des travailleurs handicapés sont très largement dues à leur niveau de qualification, 77 % de cette population étant titulaire d'un niveau de qualification inférieur au baccalauréat[167]. Améliorer l'accès de ce public à la formation est potentiellement un levier important de réduction du chômage.

[399] Aujourd'hui, à l'exception des travailleurs handicapés suivis par un Cap emploi, il n'est pas possible d'avoir accès à un indicateur de leur nombre parmi les bénéficiaires de la formation professionnelle. Un tel indicateur resterait à construire. Cependant les données de l'AGEFIPH et de la DARES font apparaitre un taux proche de 5 % de travailleurs handicapés parmi les entrées en formation des Conseils régionaux[168,169].

---

[160] Association Gestionnaire du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dont une des missions est de financer l'accompagnement et la formation des personnes reconnues travailleurs handicapées.

[161] Cette loi a instauré la notion de compensation du handicap et institué la création FIPHFP (Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique) qui est un des financeurs du réseau des Cap emplois.

[162] La loi mentionne que les organismes de placement spécialisés sont membres du Service public de l'emploi.

[163] Données issues de la CHEOPS (Confédération nationale Handicap et Emploi des Organismes de Placement Spécialisés).

[164] Bénéficiaire de l'obligation de recherche d'emploi.

[165] Source Pôle emploi, AGEFIPH.

[166] Source Insee.

[167] Source tableau de bord de l'emploi et du chômage des personnes handicapées, AGEFIPH, mars 2013.

[168] Source Tableau de Bord national de juin 2012, *les chiffres de l'emploi et du chômage*, AGEFIPH.

[169] Ce public (personnes handicapées titulaires d'une reconnaissance administrative) représentait, en 2008, 3.4% de la population active, source étude DARES *emploi et chômage des personne handicapées (2012)*. En 2012, les travailleurs handicapés représentent néanmoins 7,4% des demandeurs d'emploi.

[400] L'ensemble des mesures de formation mobilisées par le réseau représente aujourd'hui près de 5 % de l'ensemble des entrées en formation de demandeurs d'emploi sur une année[170].

1.2. La formation constitue une dimension fondamentale de l'activité du réseau qui les accompagne

[401] En 2012, Cap emploi a accompagné 161 646 des 370 674171 demandeurs d'emploi en situation de handicap (43 %). Ce réseau est aujourd'hui cofinancé par l'AGEFIPH, le FIPHPH et Pôle emploi dans le cadre de la cotraitance.

[402] L'entrée en accompagnement est conditionnée à l'obtention d'une Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)172. Dans plus de trois quarts des situations173, cet accompagnement a lieu dans le cadre de la cotraitance avec Pôle emploi, mais il peut aussi prendre place à la demande d'autres acteurs, en particulier les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

[403] Le réseau Cap emploi174 propose, en plus des prestations à destination des entreprises dans le cadre de l'aide à l'adaptation du poste de travail, des services différenciés à l'ensemble des étapes du parcours vers l'emploi175 des demandeurs d'emploi en situation de handicap.

[404] En réponse aux besoins de ce public, les organismes de placement spécialisé intègrent dans l'accompagnement proposé un service spécifique d'élaboration et de validation du projet professionnel et un autre d'accompagnement vers la formation. Ce dernier représente, à lui seul, 40 % des accompagnements du réseau[176], ce qui permet d'appréhender l'importance de la formation dans l'accompagnement vers l'emploi de ce public. A titre d'exemple, en région Midi-Pyrénées, près de 63 % des accompagnements du réseau des Cap emplois sont liés à une reconversion professionnelle[177].

1.3. La diversité des situations impacte l'accompagnement

[405] La mission a constaté, lors de ses déplacements en agences Pôle emploi, ou lors des Focus Groupes demandeurs d'emploi[178], l'importance et la diversité des questions liées à la santé dans les projets de reconversion professionnelle. Cette question est encore plus prégnante pour les travailleurs handicapés.

---

[170] Source : Parcours H, système d'information des Cap emplois, porté par l'association CHEOPS. Données transmises à la mission le 7 mai 2013 et comparaison de ces données avec les données de la DARES sur les entrées en formation sur une année.

[171] Source : AGEFIPH et CHEOPS.

[172] Ou si une demande est en cours d'instruction.

[173] Source CHEOPS.

[174] Outre l'analyse des données statistiques existantes[174], la mission a pu s'entretenir le délégué général de la Confédération nationale Handicap et Emploi des Organismes de Placement Spécialisé (CHEOPS) et la directrice d'un Cap emploi (Loire). Elle a pu bénéficier d'éléments d'analyse de la pratique de l'accompagnement du réseau en interrogeant la directrice du Cap emploi de Rodez (Aveyron).

[175] L'accompagnement peut aller jusqu'à 6 mois après l'entrée en emploi.

[176] A savoir 65 268 des 164 1469 dossiers de suivis actifs du réseau (source CHEOPS).

[177] Source : indicateurs du rapport d'activité régional de Midi Pyrénées transmis par CHEOPS à la mission le 22 mai 2013.

[178] Voir annexe 4 : Réalisation de Focus Groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers sur la formation des demandeurs d'emploi.

[406] Après avoir obtenu la RQTH, les DETH peuvent être orientés vers un Cap emploi dans la limite de la convention fixant ses modalités d'accueil[179]. Ces structures sont conçues comme des services d'accompagnement vers l'emploi. Cependant, elles doivent souvent composer avec des publics dont le projet de vie est en cours d'évolution, notamment au regard de la volonté et de la capacité du demandeur d'emploi handicapé à intégrer le milieu de travail ordinaire. N'étant pas mandatés pour accompagner des personnes relevant d'une problématique médico-sociale importante, les conseillers de Cap emploi doivent souvent intervenir à la frontière de leurs compétences. La directrice de Cap emploi interrogée par la mission a fait part de la difficulté de ses équipes, spécialisées dans le conseil en insertion professionnelle et le placement en emploi, à prendre en compte des problématiques de réorientation vers le secteur médico-social.

[407] La diversité des situations conduit les conseillers des Cap emplois à individualiser l'évaluation de l'adéquation entre les souhaits des personnes qu'ils reçoivent, leurs capacités à s'adapter à un poste et les exigences du marché du travail. Une connaissance approfondie des entreprises du territoire est nécessaire pour avoir connaissance des emplois accessibles. Le ciblage des offres d'emploi par les conseillers est différent de celui réalisé par les conseillers de Pôle emploi, car celui-ci se porte sur des postes accessibles ou susceptibles d'être adaptés aux différentes situations de handicap rencontrées par les demandeurs d'emploi. L'instance représentative nationale du réseau souligne également la différence entre cette notion de niches d'emploi accessibles aux travailleurs handicapés qui se substitue souvent à celle de métiers en tension. L'individualisation des parcours de formation est donc une dimension centrale de l'accompagnement qui est impacté par la cible d'emploi visée et nécessite donc, pour le conseiller, une bonne connaissance des postes de travail et de leur adaptabilité.

[408] Pour accompagner l'élaboration de ces projets professionnels parfois complexes, les Cap emplois mobilisent ainsi des prestations spécifiques d'élaboration du projet professionnel ou du projet de formation. Il s'agit en grande partie de mesures courtes financées par l'AGEFIPH et le FIPHFP, de certaines actions des Conseils régionaux ou des prestations d'orientation professionnelles spécialisées réalisées par Pôle emploi.

Tableau 6 : Exemple de répartition entre les différents types de prestations en orientation prescrites par le réseau Cap emploi

Mesures d'élaboration du projet professionnel ou de formation mobilisées en 2012	182
Prestation Projet (Conseil régional)	34 (19%)
Prestation d'Orientation Professionnelle Spécialisée (Pôle emploi)	12 (7%)
Prestation projet professionnel (formations courtes AGEFIPH – FIPHFP)	118 (65%)
Autres prestations	18 (10%)

Source : Extractions faites par la mission à partir du rapport d'activité du Cap emploi de Rodez transmis à la mission le 15 mars 2013.

[179] Ces conventions liées au subventionnement des associations gestionnaires des Cap emplois définissent leurs bénéficiaires, leurs territoires d'intervention, les modalités de leur participation aux politiques publiques de l'emploi (collaboration avec Pôle emploi) et leur articulation avec les autres opérateurs (spécialisés ou non sur le handicap) concourant à l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Ces conventions sont quadripartites et incluent l'AGEFIPH, le FIPHFP, Pôle emploi et l'association qui porte le Cap emploi.

2. LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION N'EST PAS POUR AUTANT AISE POUR CE PUBLIC

2.1. Les dispositifs de formation mobilisables sont multiples

[409] Dans le cadre des dispositifs règlementaires de 2006 d'accessibilité pédagogique, les organismes de formation de droit commun doivent faire des efforts d'adaptation de leurs locaux et de leurs contenus pour les rendre accessibles aux personnes en situation de handicap. Le Code du travail précise en effet que : *« les personnes handicapées (...) ont accès à l'ensemble des dispositifs de formation (…) dans le respect du principe d'égalité de traitement, en prenant les mesures appropriées. Elles bénéficient, le cas échéant, d'actions spécifiques de formation ayant pour objet de permettre leur insertion ou leur réinsertion professionnelle ainsi que leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle et de contribuer au développement économique et culturel et à la promotion sociale »*. En principe, les personnes handicapées ont donc accès à l'ensemble de l'offre de formation de droit commun. En plus de la diversité de l'offre de formation de droit commun, qu'il s'agisse de celle de Pôle emploi, des Régions, de l'Etat ou des OPCA, les conseillers de Cap emplois peuvent mobiliser l'offre de formation à destination spécifique des travailleurs handicapés.

[410] Depuis 2011, l'Etat a transféré sa compétence de financement de l'AFPA au titre de la formation des travailleurs handicapés à l'AGEFIPH qui finance aussi son propre programme de formations conventionnées. L'offre de formation des Centres de Rééducation professionnelle[180] est aussi importante sur de nombreux territoires et relève de financements de l'Assurance maladie.

[411] À cette offre de formation, s'ajoutent celles qui fonctionnent à distance et auxquelles ont davantage recours les travailleurs en situation de handicap pour des raisons de mobilité ou d'apprentissage. La délégation de CHEOPS, rencontrée par la mission souligne l'importance du développement de ce type de contenus pour améliorer l'accessibilité des formations.

[412] Le tableau suivant, issu des données de Parcours H, le système d'information des Cap emplois, permet de se représenter la diversité des dispositifs et des organismes de formation auxquels ces publics peuvent prétendre. La difficulté d'interprétation de ce tableau tient au fait qu'il ne prend pas en compte les situations de cofinancement et peut amener de la confusion lorsqu'une formation est assurée par l'AFPA mais financée par Pôle emploi ou un Conseil régional. Bien que la qualité de la saisie des informations ici présentées puisse être questionnée, elle permet néanmoins d'appréhender la diversité des formations vers lesquelles sont orientées les personnes suivies par le réseau des Cap emplois. Il en ressort que l'offre dite de droit commun est autant, voire plus mobilisée par les conseillers en Cap emploi que l'offre spécifique puisqu'elle représente, d'après ces données, 69 % de l'offre de formation mobilisée et 52 % de l'offre de formation professionalisante (permettant d'acquérir des compétences professionnelles).

[180] La mission des Centres de Rééducation Professionnelle (CRP) est de dispenser une formation qualifiante aux personnes en situation de handicap en vue de leur insertion ou réinsertion professionnelle, soit vers le milieu de travail ordinaire, soit vers le milieu protégé. La formation, d'une durée de 10 à 30 mois, se déroule dans un environnement adapté. Ces organismes financés par les Caisses Primaires d'Assurance Maladie forment près de 11 000 personnes selon la FAGERGH. (Fédération des associations gestionnaires d'établissement de réadaptation pour handicapés).
Les Centres de Pré-Orientation (CPO) contribuent à l'orientation professionnelle des travailleurs handicapés. (Article R5213-2 et suivants du Code du travail). Ils formulent une proposition d'orientation auprès de la CDAPH (Article R5213-6 du Code du Travail).
Les CDAPH orientent vers un CRP ou un CPO les personnes ayant la Reconnaissance de travailleur handicapé (Article L5213-1 et suivants du Code du travail) dont le handicap nécessite une pédagogie et/ou un accompagnement médico-social personnalisé (Article R5213-10 et suivants du Code du travail).

Tableau 7 : Répartition des formations des suivies par les personnes orientées par le réseau des Cap emplois

Formations de remise à niveau	**14 676**	**43,0%**
AFPA (marchés Etat, AGEFIPH, FIPHFP)	*572*	*1,7%*
Conseil régional	4 342	12,7%
Formation courte Agefiph / Fiphfp	*768*	*2,3%*
Autres Formations	2 814	8,2%
Compétences clés	6 180	18,1%
Formations professionnalisantes	**19 444**	**57,0%**
AFPA (marchés Etat/Agefiph/Fiphfp)	*3 044*	*8,9%*
Conseil régional	5 269	15,4%
CRP	*1 970*	*5,8%*
Préorientation CRP	756	2,2%
Formation courte Agefiph / Fiphfp	*1 619*	*4,7%*
Formation rémunérée Aghefiph/Fiphp	*1 935*	*5,7%*
Autre dispositifs	3 585	10,5%
Pôle emploi	1 266	3,7%
Total	**34 120**	**100%**
Dont formation "de droit commun"	23 456	68,7%

Source : CHEOP, données transmises à la mission le 7 mai 2013. Les formations en italiques peuvent être assimilées aux formations à destination exclusive des travailleurs handicapés

2.2. L'accès à l'information reste difficile pour les conseillers

[413] En matière d'accès à l'offre de droit commun, les conseillers de Cap emploi sont confrontés aux mêmes difficultés d'accès à la bonne information que celles rencontrées par le grand public ou par les conseillers Pôle emploi pour disposer d'information suffisantes et fiables sur les contenus, les lieux, les dates et les modalités de financement des formations.

[414] Ici aussi, selon les régions, la qualité et l'intégration des informations disponibles restent très variables. Bien que de nombreuses Régions intègrent l'offre de l'AGEFIPH aux interfaces sur l'offre de droit commun, l'offre spécifique relève souvent d'interfaces multiples (offre AGEFIPH, formations à distance, Fédérations de Centres de Rééducation professionnelles, outil *Cerise* pour l'AFPA, etc.).

2.3. Pour les travailleurs handicapés, des entraves particulières à l'accès à la formation persistent

2.3.1. Le parcours institutionnel peut être long

[415] Tout d'abord, pour accéder aux services d'un Cap emploi, un certain nombre de démarches sont nécessaires[181]. Les demandeurs d'emploi doivent prendre conscience de la nécessité du passage par une reconnaissance de travailleur handicapé. Cette démarche peut occasionner un délai. En effet, elle requiert que ceux-ci en soit informés et qu'ils en fassent ensuite le choix. Ensuite la demande doit être formulée auprès d'une MDPH. Malgré une durée légale de quatre mois, le délai de traitement peut être plus long et varie selon les départements. Enfin, il est nécessaire de bénéficier d'une prescription de Pôle emploi (à l'exception des situations dans lesquelles les MDPH sont aussi susceptibles de notifier directement une orientation vers un Cap emploi). De plus, dans le cas où l'intervention d'un Cap emploi est prescrite par Pôle emploi, celui-ci dispose d'un délai de 15 jours pour recevoir le demandeur d'emploi.

[416] Une fois ces démarches réalisées, il peut être nécessaire de retravailler son projet professionnel. Des prestations spécifiques sont donc mobilisables par les conseillers de Cap emplois, en particulier dans le cadre des formations courtes de l'AGEFIPH, de formations des Conseils régionaux ou de prestations de Pôle emploi[182] .

[417] Suite à cette étape, si un projet professionnel a émergé, reste encore à mobiliser l'offre de formation adéquate, ce qui engendre de nouveau des délais car il est des cas où des démarches administratives importantes sont de nouveau nécessaires, par exemple dans le cas d'une orientation vers un Centre de Rééducation Professionnelle[183], ou pour mobiliser un DIF[184] ou un CIF-CDD[185].

2.3.2. Des critères administratifs contraignants peuvent être à l'origine de ces difficultés

[418] En interrogeant le réseau CHEOPS et la directrice d'un Cap emploi, la mission a analysé comment différents critères purement administratifs viennent entraver l'accès à la formation des travailleurs handicapés accompagnés par le réseau.

[419] Ainsi, des régions réservent aujourd'hui l'accès à des formations au public de niveau de qualification inférieur au niveau V. Dans le cas des personnes handicapées, ce type de critères peut être discriminant dans la mesure où, en raison de son handicap, une personne de niveau V peut néanmoins avoir besoin de refaire une formation car il lui est impossible d'exercer son ancien métier et donc d'accéder à l'emploi.

[420] Dans la pratique, il peut aussi arriver que des personnes se voient refuser l'accès aux places de droit commun au motif qu'elles relèvent des places spécifiques dont les coûts pédagogiques et la charge de la rémunération au cours de la formation sont parfois plus élevés. Il peut en résulter des effets d'éviction de l'offre de droit commun au motif qu'il existe en parallèle une offre spécifique.

[421] Dans ces situations, les conseillers doivent parfois mettre en place des procédures dérogatoires pour faire accéder les personnes handicapées à ces places, ce qui augmente d'autant le délai d'accès à la formation et peut être source de rupture de parcours.

---

[181] C'est notamment grâce à l'interrogation de la directrice du Cap emploi la mission a reconstitué le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi handicapés.

[182] Cf. tableau précédent.

[183] Celle-ci nécessite une démarche de demande d'orientation auprès d'une MDPH.

[184] Dans ce cas, c'est le passage par un OPCA qui occasionne des délais.

[185] Ici c'est la demande auprès du FONGECIF qui rallonge l'attente de formation.

[422] La rémunération des travailleurs handicapés diffère selon leur antériorité d'activité professionnelle. Lorsque les personnes relèvent de cette condition, elles disposent d'un droit d'option vis-à-vis des prestations d'assurance chômage[186]. Ce phénomène peut avoir pour conséquence d'inciter les demandeurs d'emploi à préférer entamer une formation une fois leur période d'indemnisation chômage terminée dans le but de prolonger leur rémunération. Malheureusement, cela peut avoir pour effet de retarder d'autant leur entrée en formation en complexifiant les démarches à effectuer et conduire à des ruptures du parcours de formation.

2.3.3. L'accessibilité des organismes de formation peut encore progresser

[423] Au cours de la formation, les DETH peuvent nécessiter des adaptations particulières : il peut s'agir de la mise en place d'un temps partiel, d'une adaptation des locaux ou des outils pédagogiques ou encore d'un aménagement des modalités d'examen.

[424] La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées affirme les deux principes de non discrimination et de compensation du handicap. Elle impose l'obligation de rendre les formations accessibles à tous, sauf contre-indication médicale, sous peine de sanctions pénales et financières.

[425] Le décret n° 2006-26 du 9 janvier 2006 relatif à la formation professionnelle des personnes handicapées ou présentant un trouble de santé invalidant pris en application de l'article L. 323-11-1 du Code du travail prévoit que les organismes de formation doivent adapter leurs conditions pédagogiques aux handicaps que rencontrent les personnes. Ces adaptations peuvent être de nature collective ou individuelle.

[426] Malgré ces évolutions législatives et réglementaires, l'adaptation des contenus de formation est un processus complexe qui nécessite parfois des investissements lourds pour permettre leur individualisation. L'accessibilité des locaux de formation est coûteuse pour les organismes de formation, ce qui pose pour eux une question de rentabilisation des frais financiers engagés. Mieux intégrer dans les commandes publiques les dispositions visant à favoriser l'accessibilité des formations est un levier important de l'amélioration de l'adaptation des organismes de formation à ces normes.

[427] L'accès à la formation est également conditionné par l'accessibilité géographique du site de formation, requérant parfois la mise en place de transports adaptés, ce qui relève de la politique départementale de compensation du handicap.

[428] La directrice de Cap emploi entendue a signalé à la mission l'existence d'organismes de formation prévoyant des modalités de sélection qui, de fait, sont susceptibles d'exclure des personnes en raison de leur incapacité à lire ou à s'exprimer alors que l'objet professionnel de la formation ne concerne pas ces aspects. De tels tests peuvent donc revêtir, encore aujourd'hui, une nature discriminante

2.4. Bien qu'accompagnée par le réseau, la transition vers l'emploi est peu assurée

[429] Les conditions générales de retour à l'emploi après une formation se dégradent pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. En 2012, 45,5 % des demandeurs d'emploi ayant suivi les formations prescrites par Pôle emploi avaient accédé à l'emploi six mois après la fin de leur stage, parmi lesquels 31,3 % avaient trouvé un emploi durable[187].

[186] Cf. Annexe 1 Flux financiers sur les territoires.

[187] Statistiques issues de l'enquête Pôle emploi *Sortants de formation 2012*, juin 2013. La notion d'emploi durable correspond à l'obtention, d'un CDI ou d'un CDD de plus de six mois.

[430] En ce qui concerne les travailleurs handicapés, le réseau des Cap emplois produit un indicateur national de 15 % de sorties positives en emploi durable six mois après un stage de formation professionnalisante[188]. Il n'existe pas pour l'heure d'autres indicateurs nationaux d'accès à l'emploi post-formation des travailleurs handicapés. Néanmoins, des études régionales viennent compléter ces données et mentionnent un taux d'emploi post-formation à long terme (trois ans) allant de 38[189] à 50 %[190]. Ces données sont aussi à relativiser car elles agrègent parfois différents types de formations dont certaines ne sont pas à vocation professionalisante[191]. Les données accessibles d'évaluation de l'apport de la formation, restent donc, aujourd'hui encore très limitées.

[431] L'étude qualitative AGEFIPH / TNS-SOFRES de 2010[192] fait part d'un taux d'accès à l'emploi de 27 % un an après la fin d'un stage de formation. Selon cette étude, 55 % des demandeurs d'emploi handicapés ayant trouvé un emploi après une formation estiment que cette formation (qualifiante ou non) a contribué à leur accès à l'emploi.

[432] Les raisons de ces difficultés d'insertion post-formation sont multiples et tiennent à la fois des difficultés spécifiques de ce public mais aussi de manière plus générale au relatif déficit de continuité entre les formations et l'accès au marché du travail.

[433] Le déficit de d'apport des formations en termes de stratégie concrète de recherche d'emploi ne favorise pas l'accès au marché du travail de ce public. Ce constat a déjà été étayé dans le cadre de l'évaluation de l'accès à la formation du public de Pôle emploi, il est ici étayé par l'étude AGEFIPH / TNS SOFRES de 2010 et confirmé par les propos recueillis auprès de la directrice de Cap emploi interrogée.

[434] Il est avéré qu'avoir une expérience professionnelle conséquente accroît la probabilité de retrouver du travail[193]. Pour les personnes dont le parcours n'a pas permis d'acquérir une telle expérience dans le secteur envisagé, la recherche d'emploi reste souvent difficile et nécessite donc un accompagnement renforcé. Le renforcement des liens entre organismes de formation et secteurs économiques est donc, là aussi, un élément important de la qualité du service proposé aux demandeurs d'emploi.

[435] Malgré ces éléments, le réseau Cap emploi est, aujourd'hui, le seul à inscrire systématiquement dans son fonctionnement la mise en place d'un bilan post-formation entre le conseiller Cap emploi et le demandeur d'emploi et prévoit même, lorsque le besoin est évalué, un suivi des demandeurs d'emploi six mois après l'entrée en emploi.

---

[188] Cet indicateur, issu de la base de données Parcours H, transmis par CHEOPS doit lui aussi être réinterrogé au regard de l'hétérogénéité de la qualité de saisie des conseillers Cap emploi.

[189] Etude C2R Bourgogne *La formation dans les parcours professionnels des personnes handicapées en Bourgogne*, 2011.

[190] Etude EFIGIP en Franche Comté, « Parcours de formation et d'emploi de travailleurs handicapés pris en charge par Cap emploi, 2007 -2011 ».

[191] Cf. tableau précédent.

[192] Etude AGEFIPH / TNS SOFRES menée en partenariat avec l'ADAPT et le FIPHFP: « Etude sur la formation professionnelle des personnes handicapées, » Julie Landour, Eric Chauvet; Céline Azzi, 2010.

[193] Travaux du Cereq : Jean-Jacques Arrighi Virginie Mora, *Le retour en formation en début de vie active : un effet ambivalent sur l'accès à l'emploi*, 2011.

3. L'ACCES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS HANDICAPES S'INSCRIT DANS DES DYNAMIQUES INSTITUTIONELLES COMPLEXES

3.1. Le pilotage de la politique d'accès à la formation des demandeurs d'emploi handicapés relève d'une succession de niveaux de coordination

[436] L'accompagnement, l'emploi, la formation et l'insertion des travailleurs handicapés relève d'échelons territoriaux différents, il existe donc de nombreux modes de coordination des acteurs impliqués dans ces domaines. En région, aux instances de coordination relevant du droit commun comme les CCREFP et les COPIRE[194], s'ajoutent d'autres lieux de coordination qui concernent uniquement le réseau Cap emploi (le Comité de Concertation Régionale et les Comités de pilotage régionaux du réseau Cap emploi) ou spécifiquement l'emploi et la formation des travailleurs handicapés à travers les Programmes régionaux d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH).

[437] Les Conseils généraux ont pour compétence l'accompagnement social des personnes en situation de handicap et financent des mesures d'insertion socioprofessionnelle qui viennent compléter l'accompagnement professionnel des organismes de placement spécialisés. La régulation de la cotraitance entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi s'effectue, elle aussi, au niveau départemental voire infra-départemental[195]. La coordination des politiques de formation des travailleurs handicapés relève ainsi d'instances de décisions multiples n'agissant pas à la même échelle territoriale.

[438] Pour apporter plus de cohérence, la circulaire DGEFP 2009-15[196] a réformé le fonctionnement des PRITH. Celle-ci prévoit la mise en place, sous le pilotage des DIRECCTE, d'une coordination entre l'Etat, les acteurs du SPE et les Conseils régionaux et généraux[197].

[439] Ces plans régionaux ont pour axes l'accès à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi, la sensibilisation des entreprises et le maintien dans l'emploi. Pour chacune de ces thématiques, un chef de file doit être désigné et les actions se rapportant à cet axe déclinées. Ce document constitue désormais la référence en matière de politique régionale d'emploi des travailleurs handicapés.

[440] Le délégué général de CHEOPS souligne les difficultés rencontrées en région dans le cadre de la mise en place des PRITH, alors que ceux-ci sont susceptibles de constituer la base du diagnostic pour mettre en place les actions du CPRDF. Les causes de tels échecs sont liées au fait que les diverses organisations régionales de l'accès à la formation ne font pas la même place au réseau Cap emploi concernant la prescription de formation.

[441] Au niveau national, un processus de coordination a émergé à travers l'élaboration d'une convention pluriannuelle multipartite[198], dont l'objectif est d'améliorer la cohérence entre les différents acteurs du champ insertion, emploi, formation professionnelle et protection sociale.

---

[194] Commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi.

[195] En particulier au niveau du bassin d'emploi.

[196] Circulaire DGEFP n° 2009-15 du 26 mai 2009 relative aux Plans. Régionaux d'Insertion professionnelle des Travailleurs Handicapés.

[197] Souvent par le biais des Maisons départementales des personnes handicapées.

[198] Ce processus rassemble l'Etat, via la DGEFP et la Direction Générale du Travail (DGT), Pôle emploi, l'AGEFIPH, le FIPHFP, la Caisse Nationale pour la Solidarité et l'Autonomie (CNSA), l'Association des Régions de France (ARF), la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS) et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) et vise à décliner des objectifs opérationnels en matière d'emploi des personnes handicapées notamment en matière de formation professionnelle. Cette convention devrait être signée au cours du dernier trimestre 2013.

3.2. La nouvelle étape de décentralisation devrait conforter la Région comme chef de file de la formation des travailleurs handicapés

[442] Ce mouvement devrait être accentué par les prochains apports législatifs liés au nouvel acte de décentralisation et qui prévoient le transfert à la Région de la responsabilité d'organiser l'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées.

[443] Pour cela, le projet de loi de décentralisation prévoit que la Région devra établir un programme d'action en concertation avec l'Etat, Pôle emploi, l'AGEFIPH, le FIPHFP, les organismes de protection sociale et les organisations syndicales et patronales.

[444] À cette fin, il est prévu que les diagnostics préalables aux PRITH et aux CPRDF soient mobilisés pour recenser et quantifier les besoins de formation. En tant que pilotes de la politique de formation, les Régions devront accentuer leur collaboration avec les Conseils généraux qui ont en charge à la fois la compensation du handicap et l'insertion sociale des personnes handicapées.

3.3. La remontée des besoins du public est peu intégrée

3.3.1. Les indicateurs liés à l'accès et à l'apport des formations sont encore trop lacunaires

[445] Hormis certaines études régionales qui ont permis, grâce à des méthodes d'enquête qualitatives, d'étudier des cohortes de demandeurs d'emploi handicapés accédant (ou non) à la formation[199], les indicateurs régionaux ou nationaux se font rares pour analyser les parcours d'accès à la formation et évaluer l'apport des mesures proposées. La mise en place d'indicateurs évaluant spécifiquement l'accès à la formation des travailleurs handicapés serait un élément de progrès du pilotage de cette politique.

3.3.2. Le réseau Cap emploi est peu associé à la remontée des besoins du public qu'il accompagne

[446] La représentation nationale du réseau Cap emploi, CHEOPS, souligne que, dans de nombreuses régions, ces structures font remonter les besoins de leur public aux Conseils régionaux et, de manière plus systématique, aux directions régionales de l'AGEFIPH.

[447] Cependant, les Cap emplois ne sont pas systématiquement intégrés à la coordination départementale et régionale des dispositifs d'emploi et de formation professionnelle, qu'il s'agisse par exemple des CPRDFP voire des PRITH.

[448] Le réseau CHEOPS souligne l'importance d'une intégration des Cap emplois dans les différentes instances de coordination régionales (CCREFP, PRITH ainsi qu'au moyen de convention spécifiques entre les Cap emplois et les Conseils régionaux) et nationales (à travers une représentation au CNEFP[200]).

[199] Etude EFIGIP en Franche Comté, *Parcours de formation et d'emploi de travailleurs handicapés pris en charge par Cap emplois,* 2007-2011 ou l'étude C2R Bourgogne *La formation dans les parcours professionnels des personnes handicapées en Bourgogne,* 2011.

[200] Conseil national d'évaluation de la formation professionnelle.

Annexe 7 : La recherche en ligne d'information sur la formation par les demandeurs d'emploi

ANNEXE 7 : LA RECHERCHE EN LIGNE D'INFORMATION SUR LA FORMATION PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI 163

1. LES MOTEURS DE RECHERCHE GRAND PUBLIC NON SPECIALISES : UN PREMIER NIVEAU D'INFORMATION, UN ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI PEU PERFORMANTS 165

1.1. La recherche à partir des mots clés « formation demandeur d'emploi » : un référencement correct des sites publics nationaux 165

1.1.1. Recherche d'information via Google : un bon référencement des sites publics nationaux mais une présentation insuffisamment orientée vers les besoins des demandeurs d'emploi 165

1.1.2. La recherche via Yahoo!France : un référencement nettement moins bon des sites publics nationaux 169

1.2. Recherche sans utiliser le mot clé « demandeur d'emploi » mais en utilisant le mot « chômeur » : un référencement des sites publics insuffisant, des pages référencées peu pertinentes 171

2. POLE-EMPLOI.FR : UNE VALORISATION TRES LIMITEE DE LA FORMATION MALGRE UN EFFORT D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI VERS LA FORMATION 174

2.1. Le site institutionnel de Pôle emploi valorise peu la formation malgré une démarche pertinente de prise en compte des besoins des demandeurs d'emploi 174

2.2. L'espace personnel du demandeur d'emploi offre des fonctionnalités supplémentaires en matière d'orientation et de formation mais ne permet pas un suivi du parcours de formation 178

2.2.1. L'application « Mon marché du travail », une source d'information personnalisable et ergonomique sur la demande de travail 179

2.2.2. Le « passeport orientation formation », une fonctionnalité à l'usage limité mais dont la finalité correspond à un besoin réel de suivi des compétences 179

2.3. Les sites Internet régionaux de Pôle emploi : des informations inexistantes, datées ou non pertinentes sur la formation 180

3. LE SITE NATIONAL DU RESEAU DES CARIF-OREF : UN ACCOMPAGNEMENT DIRECTEMENT TOURNE VERS LE DEMANDEUR D'EMPLOI, QUI POURRAIT ETRE OPTIMISE 181

3.1. Les informations mises à disposition sont variées et les modalités de recherche et de gestion des données sont directement tournées vers les besoins du demandeur d'emploi 181

3.1.1. Des informations variées 181

3.1.2. Des modalités de recherche variées 182

3.1.3. Un système de gestion des données performant 182

3.2. Des informations souvent insuffisamment précises pour permettre au demandeur d'aller au bout de l'élaboration de son projet de formation et un moteur de recherche qui peut être optimisé 182

3.2.1. Des modalités de recherche qui pourraient être optimisées 182

3.2.2. La consolidation imparfaite des dates de début de formation 183

3.2.3. Le nombre de places restantes et les dates des informations collectives ne sont pas des données disponibles 183

3.2.4. Le manque de clarté quant à la cible du site (chômeurs ou professionnels) nuit à l'usage que les demandeurs d'emploi peuvent en faire 183

4. CENTRE INFFO – ORIENTATION POUR TOUS : UNE INFORMATION SUR LA FORMATION FAIBLEMENT TOURNEE VERS LES BESOINS DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN PHASE D'ELABORATION D'UN PROJET DE FORMATION 184

5. AFPA : UNE OFFRE AISEMENT ACCESSIBLE MAIS QUI NE PERMET PAS AU DEMANDEUR D'EMPLOI D'ALLER AU BOUT DE SA DEMARCHE D'INSCRIPTION 185

5.1. Une offre de formation aisément accessible 185

5.2. Une finalisation du projet de formation encore impossible sur la toile malgré une apparente volonté de le permettre 186

6. L'INFORMATION LOCALE : UNE GRANDE VARIETE DE POSSIBILITES MAIS PAS DE PLATE-FORMES CLAIREMENT DEFINIES 187

6.1. Rhône-Alpes : test d'une recherche de formation d'agent de sécurité : informations contradictoires et incomplètes 187

6.1.1. Le déroulement du test par la mission 187
6.1.2. Les enseignements du test 191

6.2. Ile-de-France : une multiplicité de sites donnant accès à un grand nombre d'informations dont la fiabilité n'est cependant pas toujours satisfaisante 192

6.2.1. Le site de la Région 192
6.2.2. Le portail régional Lesmetiers.net : un portail dédié aux jeunes 193
6.2.3. OREF Ile-de-France : des études potentiellement utiles pour un demandeur d'emploi en phase d'élaboration de son projet professionnel 193
6.2.4. GIP CARIF Ile-de-France : un moteur de recherche de l'offre régionale de formations aux fonctionnalités globalement performantes mais au contenu peu fiable et peu pertinent 194
6.2.5. Le site régional de l'AFPA (voir la partie consacrée à l'AFPA) 196
6.2.6. Les GRETA Ile-de-France : une vision parcellaire de l'offre sans moteur de recherche performant 196

6.3. PACA : un moteur de recherche de formation qui offre peu de potentialités 196

6.3.1. Le site du Conseil régional 196
6.3.2. Le site du CARIF PACA : un moteur de recherche sur la formation peu puissant, des informations datées et des fiches descriptives faiblement renseignées et peu fiables 196

7. CONCLUSION : UN OUTILLAGE INSUFFISANT DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI OBERE LEUR AUTONOMIE DANS LA CONDUITE DE LEUR PARCOURS 198

[449] L'objectif de cette annexe est d'identifier non seulement les informations que les demandeurs d'emploi peuvent ou non trouver de façon autonome en version dématérialisée lors de l'élaboration et de la réalisation de leur projet de formation, mais aussi le degré de facilité qu'ils peuvent avoir pour y accéder. Au-delà du contenu des informations présentes sur la toile, la plus ou moins grande accessibilité de ce contenu est un élément essentiel à la bonne élaboration par le demandeur d'emploi de son projet de formation et à l'autonomie qu'il est ou non en mesure de déployer.

[450] La problématique de la détermination du projet professionnel et de l'identification d'un éventuel besoin de formation n'est donc pas traitée ici.

[451] Selon la DARES, qui se fonde sur des données de 2002 à 2004, la formation est évoquée dans 44 % des entretiens des demandeurs d'emploi avec leur conseiller Pôle emploi, prescrite pour 16 % des demandeurs d'emploi mais on ne compte que 7 % d'entrées effectives six mois après. D'après le Jaune budgétaire 2013 portant sur les données 2010, 41,6 % des formations réalisées sont prescrites dans le cadre d'un accompagnement de Pôle emploi, ce qui en creux signifie qu'un grand nombre ne sont pas prescrites dans le cadre de cet accompagnement. Il apparaît donc particulièrement important d'identifier les informations auxquelles les demandeurs d'emploi ont accès par eux-mêmes sans passer par l'intermédiation d'un conseiller.

[452] Ce travail, au-delà de son apport à la compréhension des modalités d'accès à l'information par les demandeurs d'emploi, est pertinent pour comprendre comment les intervenants auprès des demandeurs d'emploi accèdent à l'information. En effet, les bases de données des différents partenaires, qu'il s'agisse des prescripteurs, des CARIF ou de certains grands organismes de formation sont souvent les mêmes que celles à destination des professionnels, n'étant souvent pas interopérables et ouvertes les unes avec les autres. La ressource en accès libre sur la toile est mobilisée non seulement par les demandeurs d'emploi mais aussi par les professionnels. Une plus grande accessibilité et pertinence de l'information est donc bénéfique pour les premiers comme pour les seconds.

1. LES MOTEURS DE RECHERCHE GRAND PUBLIC NON SPECIALISES : UN PREMIER NIVEAU D'INFORMATION, UN ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI PEU PERFORMANTS

1.1. La recherche à partir des mots clés « formation demandeur d'emploi » : un référencement correct des sites publics nationaux

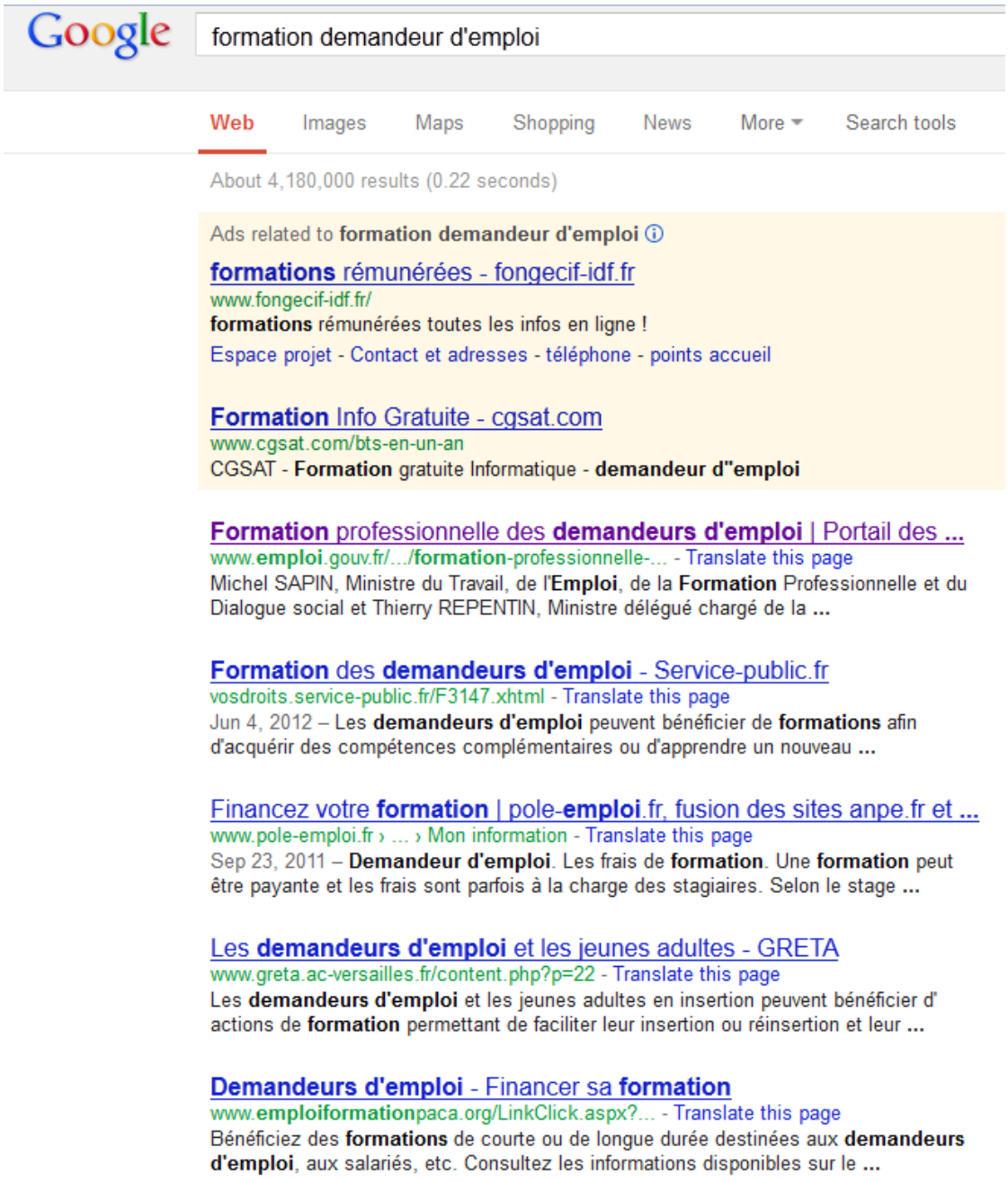
[453] L'utilisation de ces mots clef est très fortement empreinte du mode de raisonnement et de pensée de l'administration : en effet, le terme même de « demandeur d'emploi » est un terme administratif pour classer les actifs, alors que les personnes s'appellent elles-mêmes plutôt « chômeurs » et sont donc probablement plus enclines à faire leur recherche à partir de ce mot (cf. partie 1.2.).

1.1.1. Recherche d'information via Google : un bon référencement des sites publics nationaux mais une présentation insuffisamment orientée vers les besoins des demandeurs d'emploi

[454] Dans cette configuration, il est fait l'hypothèse que le demandeur d'emploi cherche de l'information sur la formation, qu'il ait ou non déjà un projet précis de formation. La recherche « formation demandeur d'emploi » a été réalisée le 26 février 2013. Seuls les trois premiers sites référencés sont analysés en détail.

[455] Les premiers sites référencés par le moteur de recherche sont le site du ministère du Travail et de l'Emploi, le site service-public.fr puis le site de Pôle emploi. Les informations plus spécialisées (que ce soit d'un point de vue sectoriel ou territorial) arrivent ensuite : GRETA de l'académie de Versailles et site du Carif Espaces compétences de la Région Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Les deux liens commerciaux conduisent pour l'un vers une présentation du Congé individuel formation par le FONGECIF et pour le second vers une publicité d'un organisme de formation de la Région Ile-de-France.

Graphique 11 : Résultats à la recherche « Formation demandeur d'emploi » sur le moteur de recherche Google


Google
formation demandeur d'emploi
Web
Images
Maps
Shopping
News
More
Search tools
About 4,180,000 results (0.22 seconds)
Ads related to formation demandeur d'emploi
formations rémunérées - fongecif-idf.fr
www.fongecif-idf.fr/
formations rémunérées toutes les infos en ligne !
Espace projet - Contact et adresses - téléphone - points accueil
Formation Info Gratuite - cgsat.com
www.cgsat.com/bts-en-un-an
CGSAT - Formation gratuite Informatique - demandeur d''emploi
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi | Portail des ...
www.emploi.gouv.fr/.../formation-professionnelle-... - Translate this page
Michel SAPIN, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue social et Thierry REPENTIN, Ministre délégué chargé de la ...
Formation des demandeurs d'emploi - Service-public.fr
vosdroits.service-public.fr/F3147.xhtml - Translate this page
Jun 4, 2012 – Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de formations afin d'acquérir des compétences complémentaires ou d'apprendre un nouveau ...
Financez votre formation | pole-emploi.fr, fusion des sites anpe.fr et ...
www.pole-emploi.fr › ... › Mon information - Translate this page
Sep 23, 2011 – Demandeur d'emploi. Les frais de formation. Une formation peut être payante et les frais sont parfois à la charge des stagiaires. Selon le stage ...
Les demandeurs d'emploi et les jeunes adultes - GRETA
www.greta.ac-versailles.fr/content.php?p=22 - Translate this page
Les demandeurs d'emploi et les jeunes adultes en insertion peuvent bénéficier d' actions de formation permettant de faciliter leur insertion ou réinsertion et leur ...
Demandeurs d'emploi - Financer sa formation
www.emploiformationpaca.org/LinkClick.aspx?... - Translate this page
Bénéficiez des formations de courte ou de longue durée destinées aux demandeurs d'emploi, aux salariés, etc. Consultez les informations disponibles sur le ...

Source : Google à partir d'une recherche lancée par la mission Igas le 26 février 2013.

1.1.1.1. Le ministère du Travail et de l'Emploi : l'accent mis sur la présentation des dispositifs existants plutôt que sur la situation et les besoins du demandeur d'emploi

[456] Le site présente les différents dispositifs existants. La présentation de chaque « bloc » est efficace (cf. ci-dessous rubriques « qui », « quoi », « comment »). Cependant, l'entrée par dispositifs plutôt que par catégorisation des besoins des individus ne facilite pas la navigation et donc pas l'accompagnement du demandeur dans sa démarche vers la formation.

[457] Les dispositifs présentés sont clairement ceux auxquels l'Etat apporte une contribution. L'action des Régions et de Pôle emploi en matière de formation, de rémunération en cours de formation et de prise en charge d'éventuelles dépenses annexes ne sont pas mentionnées. Ce site Internet ne saurait donc pas, dans son état actuel, apporter une information exhaustive aux demandeurs d'emploi désireux de s'informer.

Graphique 12 : Page Internet du ministère du Travail consacrée à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi

emploi.gouv.fr
Le portail des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle
Accueil
Les acteurs
Les profils
Les thématiques
Les ressources
Accueil > Les grandes thématiques du portail > Formation professionnelle
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi
La formation professionnelle tout au long de la vie vise à faciliter les évolutions professionnelles.
Compétences clés
Bénéficier d'une formation personnalisée aux compétences fondamentales
Contrat de professionnalisation
Alterner périodes d'enseignement général, technologique et professionnel et périodes de travail en entreprise.
Rémunération de fin de formation
Obtenir une rémunération quand les droits au chômage prennent fin durant la formation
Droit individuel à la formation (DIF)
Constituer un crédit d'heures de formation
Congé individuel de formation (CIF)
Prendre et financer un congé pour se former
Bilan de compétences
Analyser ses compétences professionnelles
Validation des acquis de l'expérience (VAE)
Obtenir une certification grâce à son expérience
Périodes de professionnalisation
Participer à une action de formation ou acquérir une qualification professionnelle
Titres professionnels
Obtenir une qualification certifiée par l'Etat
Vous êtes ?
Créateur d'activité
Demandeur d'emploi
Employeur
Jeune
Salarié
Senior
Travailleur en situation de handicap
Les actualités
1 2 3
20 décembre 2012
Charte automobile : donner un temps d'avance à la filière

Source : Site Internet du Ministère du travail, le 26 février 2013.

Graphique 13 : Page Internet dédié au programme « Compétences clés » sur le site du Ministère du Travail

emploi.gouv.fr
Le portail des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle
Accueil
Les acteurs
Les profils
Les thématiques
Les ressources
Accueil > Dispositif > Compétences clés
Mise à jour le 30/12/2011
Compétences clés
Bénéficier d'une formation personnalisée aux compétences fondamentales
La formation compétences clés est une formation personnalisée permettant de développer une ou plusieurs compétences fondamentales, par exemple « comprendre un texte » ou « améliorer son expression écrite ». Elle a pour objectif l'accès à un emploi, à un contrat en alternance ou à une formation qualifiante, la réussite à un concours ou l'obtention d'une promotion professionnelle et peut avoir lieu parallèlement à un contrat aidé ou à une formation qualifiante.
Qui ?
Quoi ?
Comment ?
L'info en +
La formation compétences clés s'adresse en priorité :
aux demandeurs d'emploi ;
aux jeunes de seize à vingt-cinq ans sans emploi et sortis du système scolaire ;
aux salariés en insertion par l'activité économique ou en contrat aidé, en complément des obligations de formation de l'employeur, et sous réserve que l'employeur rémunère le salarié pendant la formation ;
aux salariés qui souhaitent développer leurs compétences clés sans que leur employeur en soit informé.
Quelles sont les conditions pour en bénéficier ?
Il suffit d'avoir un projet d'insertion professionnelle, d'être motivé, de parler français (à défaut une formation au français langue étrangère doit être suivie en amont de la formation compétences clés) et d'avoir un niveau de formation suffisant :
CAP – BEP et sorties des classes de 3e, des classes de second cycle court avant l'année terminale
de la dernière année de SES, SEGPA et EREA
sorties du 1er cycle du second degré, des formations préprofessionnelles CEP, CPPN, CPA et des quatre premières années de SES, SEGPA et EREA ou avant la terminale
Qui contacter ?
Les missions locales
Les antennes Pôle emploi
Cap emploi
Liens utiles
Les titres professionnels
La validation des acquis de l'expérience (VAE)

Source : Site Internet du Ministère du travail.

1.1.1.2. Service-public.fr : une présentation plus orientée vers les besoins du demandeur d'emploi que vers les dispositifs existants mais qui pourrait cependant être améliorée

[458] Les quatre items présentés afin d'aider le demandeur à naviguer sur ce site prennent mieux en compte ses besoins, même si la segmentation pourrait être optimisée en faisant mieux apparaître les questions que celui-ci se pose : pourquoi faire une formation, où trouver de l'information sur les offres existantes de formation, comment financer une formation…

[459] Les liens hypertextes pointent vers d'autres sites, majoritairement Pôle Emploi. Le premier lien n'accompagne que peu le demandeur dans sa démarche (cf. plaquette de présentation de 24 pages) ; en revanche, le second est une page de Pôle emploi directement structurée selon les besoins du demandeur qui s'interroge sur la formation (cf. ci-dessous).

[460] Cependant, la structuration du site mériterait d'être revue pour l'orienter de façon plus systématique vers les besoins des personnes au lieu de privilégier une présentation par dispositif existant (cf. AREF, RFF, RFPE, AFAF…), ce qui est *a priori* peu parlant pour un demandeur d'emploi qui ne les connaît pas et peu efficace dans la mesure il faut d'abord savoir quelle question/difficulté l'on rencontre avant de se demander quel dispositif va permettre d'y répondre.

Graphique 14 : Page Internet du site Service-public.fr relative à la formation des demandeurs d'emploi

Service-Public.fr
Le site officiel de l'administration française
Poser une question
Courriel
Accéder à mon compte
mon.service-public.fr
Particuliers
Professionnels
Associations
Services en ligne et formulaires
Annuaire de l'administration
Rechercher
Ok
Argent
Etranger - Europe
Famille
Formation - Travail
Justice
Logement
Loisirs
Papiers - Citoyenneté
Social - Santé
Transports
Particuliers > Formation - Travail > Recherche d'emploi et assurance chômage > Accompagnement des demandeurs d'emploi > Formation des demandeurs d'emploi
Ecouter
Vos droits et démarches
Accompagnement des demandeurs d'emploi
Aides à la formation (5)
Formation des demandeurs d'emploi
Allocation d'aide au retour à l'emploi formation (Aref)
Rémunération de fin de formation (RFF)
Régime public de rémunération (RFPE)
Aide aux frais associés à la formation (Afaf)
Aides à la recherche d'emploi (2)
Aides à la création ou la reprise d'entreprise (4)
Aides à la reprise d'activité (5)
Formation des demandeurs d'emploi
Mise à jour le 04.06.2012 - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)
Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de formations afin d'acquérir des compétences complémentaires ou d'apprendre un nouveau métier.
Demandeur d'emploi : une formation, pourquoi ? comment ?
Pôle emploi
Formation des demandeurs d'emploi : information, accompagnement, aides financières
Pôle emploi
Foire aux questions : formation - orientation
Pôle emploi
Rechercher une formation professionnelle reconnue par l'Etat et les conseils régionaux
Réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif-Oref)
Haut

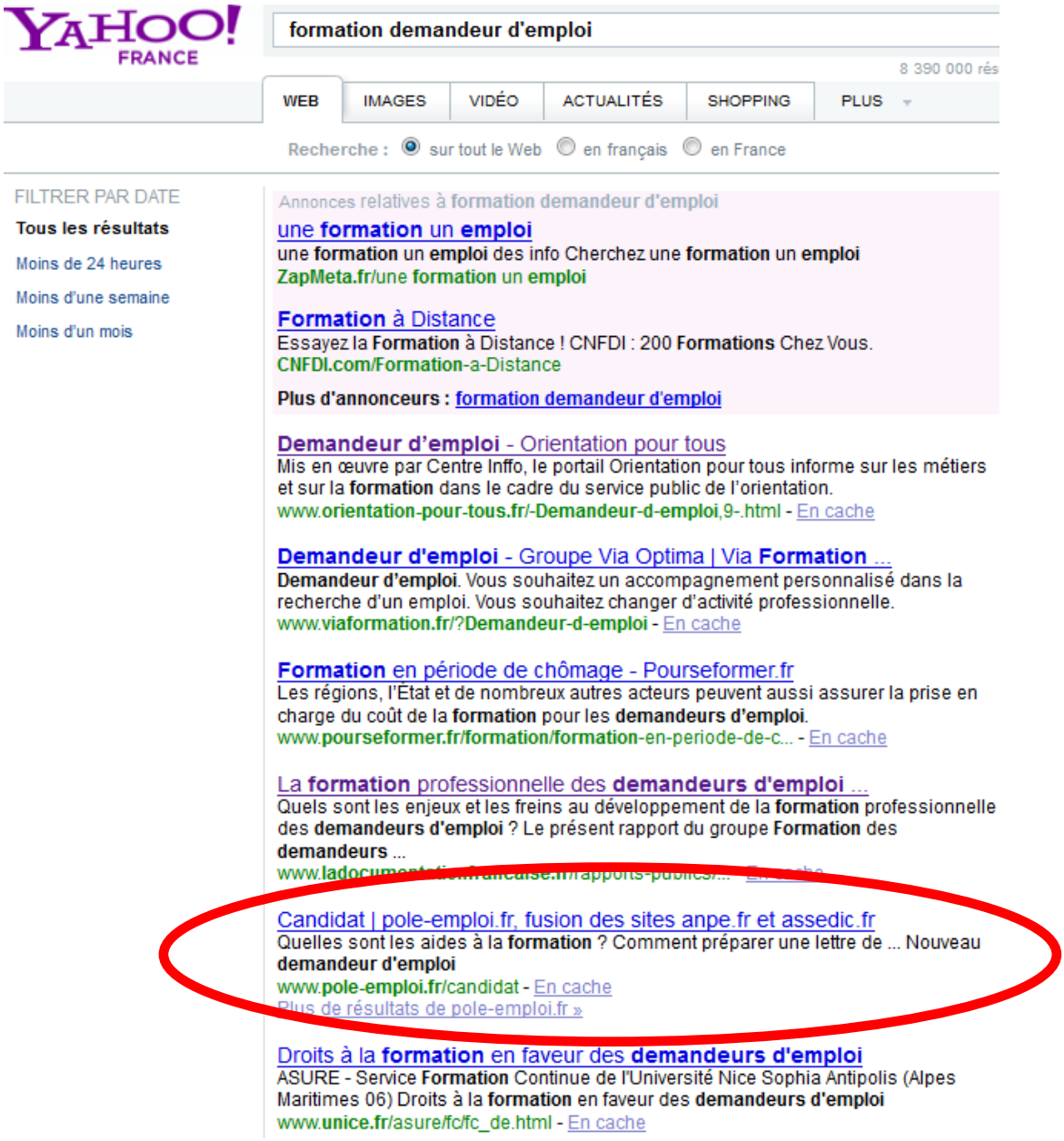
Source : Site Service-public.fr le 26 février 2013.

1.1.2. La recherche via Yahoo!France : un référencement nettement moins bon des sites publics nationaux

[461] La recherche a été effectuée à la même date (26 février 2013) et avec les mêmes mots clés, à savoir « formation demandeur d'emploi ».

[462] Le premier site référencé est le site « Orientation pour tous » mis en place par Centre Inffo. Le second est celui d'un organisme de formation, le troisième le magazine L'Etudiant et le quatrième La documentation française (rapport d'évaluation de Jean-Marie MARX de 2010). Pôle emploi n'arrive qu'en cinquième position, de surcroît sur une page qui n'est pas spécifiquement dédiée à la formation professionnelle mais généraliste (page « Espace candidat »). Sur cette page, la seule mention des formations est la rubrique « Quelles sont les aides à la formation ? ». L'entrée ne se fait donc pas par le besoin du demandeur mais par les dispositifs existants (cf. ci-dessous analyse spécifique du site de Pôle emploi). Le demandeur d'emploi se trouve ainsi face à une logique « de dispositif » plutôt qu'à une logique de « besoins » comme il pourrait être en droit de l'attendre.

Graphique 15 : Résultats de la recherche « formation demandeur d'emploi » sur le moteur de rechercher Yahoo!France


YAHOO! FRANCE
formation demandeur d'emploi
8 390 000 rés
WEB
IMAGES
VIDÉO
ACTUALITÉS
SHOPPING
PLUS
Recherche : sur tout le Web en français en France
FILTRER PAR DATE
Tous les résultats
Moins de 24 heures
Moins d'une semaine
Moins d'un mois
Annonces relatives à formation demandeur d'emploi
une formation un emploi
une formation un emploi des info Cherchez une formation un emploi
ZapMeta.fr/une formation un emploi
Formation à Distance
Essayez la Formation à Distance ! CNFDI : 200 Formations Chez Vous.
CNFDI.com/Formation-a-Distance
Plus d'annonceurs : formation demandeur d'emploi
Demandeur d'emploi - Orientation pour tous
Mis en œuvre par Centre Inffo, le portail Orientation pour tous informe sur les métiers et sur la formation dans le cadre du service public de l'orientation.
www.orientation-pour-tous.fr/-Demandeur-d-emploi,9-.html - En cache
Demandeur d'emploi - Groupe Via Optima | Via Formation ...
Demandeur d'emploi. Vous souhaitez un accompagnement personnalisé dans la recherche d'un emploi. Vous souhaitez changer d'activité professionnelle.
www.viaformation.fr/?Demandeur-d-emploi - En cache
Formation en période de chômage - Pourseformer.fr
Les régions, l'État et de nombreux autres acteurs peuvent aussi assurer la prise en charge du coût de la formation pour les demandeurs d'emploi.
www.pourseformer.fr/formation/formation-en-periode-de-c... - En cache
La formation professionnelle des demandeurs d'emploi ...
Quels sont les enjeux et les freins au développement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ? Le présent rapport du groupe Formation des demandeurs ...
Candidat | pole-emploi.fr, fusion des sites anpe.fr et assedic.fr
Quelles sont les aides à la formation ? Comment préparer une lettre de ... Nouveau demandeur d'emploi
www.pole-emploi.fr/candidat - En cache
Plus de résultats de pole-emploi.fr »
Droits à la formation en faveur des demandeurs d'emploi
ASURE - Service Formation Continue de l'Université Nice Sophia Antipolis (Alpes Maritimes 06) Droits à la formation en faveur des demandeurs d'emploi
www.unice.fr/asure/fc/fc_de.html - En cache

Source : Yahoo!France à partir d'une recherche lancée par la mission Igas le 26 février 2013.

1.2. Recherche sans utiliser le mot clé « demandeur d'emploi » mais en utilisant le mot « chômeur » : un référencement des sites publics insuffisant, des pages référencées peu pertinentes

[463] Cette recherche alternative a été menée car le terme de « demandeur d'emploi » est une expression administrative. Le vocable le plus couramment utilisé par les demandeurs d'emploi est le terme de « chômeur ».

[464] Trois tests ont été effectués : l'un avec le mot « chômeur », l'un avec le mot « chômeur » et un dernier avec le mot « chômage ». Quel que soit le terme employé, les sites référencés sur la première page Google sont sensiblement les mêmes (recherche effectuée le 4 mars 2013).

Graphique 16 : Résultats des recherches « formation chômeur », « formation chômeur » et « formation chômage » sur le moteur de recherche Google

Google
formation chomeur
Web Images Maps Shopping More Search tools
About 3,570,000 results (0.14 seconds)
Ads related to formation chomeur
Formation - Formations-Distance.com
www.formations-distance.com/Formations
10 écoles, 20 filières, 100 formations. Trouvez la vôtre !
Formation Adulte - cgsat.com
www.cgsat.com/formation-adulte
Formation Informatique gratuite pour les demandeurs d'emploi
Je suis au chômage, à quelle formation ai-je droit ? - Economie ...
Ici.tf1.fr › Economie › Social - Translate this page
15 hours ago – L'accès à la formation professionnelle est un droit. Toutes les personnes actives peuvent en bénéficier, chômeurs compris.
Plan de formation Chomeur et demandeur d'emploi - Plan de ...
www.fongecif-idf.fr/...formation/le-plan-de-forma... - Translate this page
Fongecif IDF - le plan de formation permet de développer les compétences des salariés pour faire face aux évolutions technologiques, organisationnelles ou ...
Le palmarès des formations qui mènent le plus au chômage ...
www.challenges.fr › Emploi - Translate this page
Jun 25, 2012 – A quelques jours des résultats du bac, le site d'emploi qapa.fr a dressé un classement des études après lesquelles il est le plus difficile...
Chômage : obtenir une formation rémunérée | Articles Chômage ...
www.dossierfamilial.com › Emploi › Chômage - Translate this page
Feb 7, 2013 – Une bonne formation n'a pas de prix, mais elle a un coût. C'est pourquoi divers dispositifs aident les chômeurs à la financer, tout en conservant ...
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi | Portail des ...
www.emploi.gouv.fr/.../formation-professionnelle-... - Translate this page
La formation professionnelle tout au long de la vie vise à faciliter les ... Obtenir une rémunération quand les droits au chômage prennent fin durant la formation ...
You've visited this page 4 times. Last visit: 2/25/13
Formation en période de chômage - Pourseformer.fr
www.pourseformer.fr/formation/formation-en-peri... - Translate this page
Cinq idées reçues sur la formation des chômeurs. Faut-il obliger les demandeurs d'emploi à suivre une formation ? C'est la proposition choc de Nicolas Sarkozy ...
CIF chômeur
www.kaliform.fr › ... › Demandeur d'emploi - Translate this page
Le CIF, Congé Individuel à la Formation, est le meilleur outils pour lutter contre le crise puisqu'il permet non seulement aux chomeurs ou demandeurs d'emploi ...
Chômage, comment bénéficier d'une formation
www.toobusiness.com/.../chomage-beneficier-for... - Translate this page
Chomeur indemnisé ou pas, comment beneficier d'une formation pour retrouver le chemin de l'emploi.
Pourquoi la formation des chômeurs peut être améliorée - Le Figaro
www.lefigaro.fr › ... › Emploi - Translate this page
Jan 17, 2012 – Manque de formation des conseillers de Pôle emploi, formations inadaptées, délais trop longs pour y accéder... Des écueils persistent malgré ...
Former les chômeurs n'est pas toujours une bonne idée | Slate
www.slate.fr/story/48401/formation-chomeurs - Translate this page
Jan 9, 2012 – Attention aux formations généralistes, proposées en masse par les pouvoirs publics et considérées comme des «parkings».

Google
formation chômeur
Web Images Maps Shopping More Search tools
About 3,570,000 results (0.15 seconds)
Je suis au chômage, à quelle formation ai-je droit ? - Economie ...
Ici.tf1.fr › Economie › Social - Translate this page
15 hours ago – L'accès à la formation professionnelle est un droit. Toutes les personnes actives peuvent en bénéficier, chômeurs compris.
Plan de formation Chomeur et demandeur d'emploi - Plan de ...
www.fongecif-idf.fr/...formation/le-plan-de-forma... - Translate this page
Fongecif IDF - le plan de formation permet de développer les compétences des salariés pour faire face aux évolutions technologiques, organisationnelles ou ...
Formation des demandeurs d'emploi - Service-public.fr
vosdroits.service-public.fr/F3147.xhtml - Translate this page
Jun 4, 2012 – Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de formations afin d'acquérir des ... Demandeur d'emploi : une formation, pourquoi ? comment ?
You've visited this page 2 times. Last visit: 2/25/13
Le palmarès des formations qui mènent le plus au chômage ...
www.challenges.fr › Emploi - Translate this page
Jun 25, 2012 – A quelques jours des résultats du bac, le site d'emploi qapa.fr a dressé un classement des études après lesquelles il est le plus difficile...
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi | Portail des ...
www.emploi.gouv.fr/.../formation-professionnelle-... - Translate this page
La formation professionnelle tout au long de la vie vise à faciliter les ... Obtenir une rémunération quand les droits au chômage prennent fin durant la formation ...
You've visited this page 4 times. Last visit: 2/25/13
Chômage : obtenir une formation rémunérée | Articles Chômage ...
www.dossierfamilial.com › Emploi › Chômage - Translate this page
Feb 7, 2013 – Une bonne formation n'a pas de prix, mais elle a un coût. C'est pourquoi divers dispositifs aident les chômeurs à la financer, tout en conservant ...
Formation en période de chômage - Pourseformer.fr
www.pourseformer.fr/formation/formation-en-peri... - Translate this page
Cinq idées reçues sur la formation des chômeurs. Faut-il obliger les demandeurs d'emploi à suivre une formation ? C'est la proposition choc de Nicolas Sarkozy ...
CIF chômeur
www.kaliform.fr › ... › Demandeur d'emploi - Translate this page
Le CIF, Congé Individuel à la Formation, est le meilleur outils pour lutter contre le crise puisqu'il permet non seulement aux chomeurs ou demandeurs d'emploi ...
Pourquoi la formation des chômeurs peut être améliorée - Le Figaro
www.lefigaro.fr › ... › Emploi - Translate this page
Jan 17, 2012 – Manque de formation des conseillers de Pôle emploi, formations inadaptées, délais trop longs pour y accéder... Des écueils persistent malgré ...
Chômage, comment bénéficier d'une formation
www.toobusiness.com/.../chomage-beneficier-for... - Translate this page
Chomeur indemnisé ou pas, comment beneficier d'une formation pour retrouver le chemin de l'emploi.

Google
formation chômage
Web
Images
Maps
Shopping
More
Search tools
About 16,700,000 results (0.22 seconds)
La rémunération pendant la formation
travail-emploi.gouv.fr/informations.../formation.../... - Translate this page
Dec 8, 2011 – Le montant brut de l'ARE servie pendant la formation est égal au montant brut de l'ARE servie pendant la période de chômage. Toutefois, ce ...
Je suis au chômage, à quelle formation ai-je droit ? - Economie ...
lci.tf1.fr › Economie › Social - Translate this page
15 hours ago – L'accès à la formation professionnelle est un droit. Toutes les personnes actives peuvent en bénéficier, chômeurs compris.
L'assurance-emploi et les cours ou programmes de formation ...
www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/.../formation.shtml - Translate this page
Vous suivez ou envisagez de suivre un cours de formation pendant que vous êtes en chômage. Certaines exigences s'appliquent relativement à votre ...
Le palmarès des formations qui mènent le plus au chômage ...
www.challenges.fr › Emploi - Translate this page
Jun 25, 2012 – A quelques jours des résultats du bac, le site d'emploi qapa.fr a dressé un classement des études après lesquelles il est le plus difficile...
Formation en période de chômage - Pourseformer.fr
www.pourseformer.fr/formation/formation-en-peri... - Translate this page
Faut-il obliger les demandeurs d'emploi à suivre une formation ? C'est la proposition choc de Nicolas Sarkozy en vue de faire baisser le chômage. Mais le projet ...
Chômage : obtenir une formation rémunérée | Articles Chômage ...
www.dossierfamilial.com › Emploi › Chômage - Translate this page
Feb 7, 2013 – Une bonne formation n'a pas de prix, mais elle a un coût. C'est pourquoi divers dispositifs aident les chômeurs à la financer, tout en conservant ...
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) : durée de versement et ...
vosdroits.service-public.fr › ... › Chômage - Translate this page
Jan 1, 2013 – ... Formation - Travail · Recherche d'emploi et assurance chômage ... En cas de participation à des formations rémunérées par l'État ou les ...
Recherche d'emploi et assurance chômage - Service-public.fr
vosdroits.service-public.fr/N461.xhtml - Translate this page
Formation - Travail : Recherche d'emploi et assurance chômage. ... Voir aussi. Chômage Formation - Travail. Centres d'appel et de contact. Pôle emploi pour les ...
Comment l'Etat peut-il combattre le chômage? Les emplois d'avenir...
www.lemonde.fr/.../les-emplois-d-avenir-une-recet... - Translate this page
Jan 7, 2013 – L'accompagnement et la formation intensive des jeunes chômeurs non qualifiés sont le deuxième levier essentiel. C'est la leçon du Danemark ...
Liens web associés
www.ge.ch › ... › Chômage › Recherche d'emploi - Translate this page
Chômage; Accords bilatéraux; Formation et orientation professionnelle ... Toutes les prestations de l'administration en matière de chômage et des liens vers ...

Source : Google à partir d'une recherche lancée par la mission Igas le 4 mars 2013

[465] Les résultats sont substantiellement différents de ceux obtenus avec le mot clé « demandeur d'emploi ». Les différences les plus notables sont les suivantes :

- le site de Pôle Emploi n'est pas référencé sur cette première page, ce qui, en plus d'être surprenant, est assez problématique et dénote un manque de stratégie de l'opérateur vis-à-vis de son référencement sur le web.

- La page la mieux référencée est une page de 2009 de LCI-TF1 relative aux possibilités offertes aux demandeurs d'emploi pour accéder à la formation. Cette page a un mode de présentation principalement tournée sur les dispositifs existants (contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, aide au retour à l'emploi…) mais donne des indications pertinentes aux demandeurs d'emploi : recommandation de faire préalablement un bilan de compétences, lien vers le moteur de recherche d'offre de formations InterCarif, recommandation de solliciter un conseiller Pôle Emploi pour valider son projet de formation, lien vers le site Pôle Emploi ;
- Bon référencement des sites de journaux (ex *Challenges*, *Le Figaro*, *Slate*, *Le Monde*). Ces sites apportent peu d'informations directement utilisables par le demandeur d'emploi dans sa recherche d'une offre de formation adéquate (l'exemple le plus caractéristique étant celui de *Challenges* « Le palmarès des formations qui mènent le plus au chômage »). La page du quotidien Dossierfamilial.com apporte quant à elle des informations variées ainsi que des liens pertinents (Pôle emploi, InterCarif, Centre Inffo et Orientation pour tous) ;
- Des sites d'organismes de formation privés prestataires (ex pourseformer.fr, kaliform.fr) ;
- Les deux sites publics les mieux référencés sont ceux du ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que celui de vosdroits.service-public.fr. On peut cependant s'interroger sur la pertinence de l'orientation des usagers, les pages référencées offrant une vue souvent très précise d'un dispositif (ex. ARE ou rémunération pendant la formation) plutôt qu'un accompagnement du demandeur d'emploi dans sa démarche de recherche.

[466] **Cette recherche alternative conduit à identifier la très faible visibilité des sites publics ainsi qu'une présentation très majoritairement tournée vers les dispositifs existants (logique de dispositifs et institutionnelle) plutôt que vers les besoins des demandeurs d'emploi (en tentant d'appréhender les questions qu'ils se posent).**

[467] **Elle illustre par ailleurs l'absence de stratégie des acteurs publics quant à leur visibilité et leur référencement sur Internet et dénote en cela un manque de volontarisme de leur part pour se mettre véritablement dans la position des personnes qui sont pourtant les bénéficiaires finaux de leur action.**

2. POLE-EMPLOI.FR : UNE VALORISATION TRES LIMITEE DE LA FORMATION MALGRE UN EFFORT D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI VERS LA FORMATION

2.1. Le site institutionnel de Pôle emploi valorise peu la formation malgré une démarche pertinente de prise en compte des besoins des demandeurs d'emploi

[468] De prime abord, le site de Pôle Emploi n'offre qu'une visibilité très limitée de la question de la formation. Sur la première page, le mot formation n'apparaît d'ailleurs pas. Sur la deuxième page[201], seul un item est lié à la question de la formation, et encore n'est-il qu'en bas de la page (non visible à l'apparition de la page) dans la rubrique « Les conseils de Pôle emploi » (cf. ellipse rouge ci-dessous) et orientée vers les dispositifs de prise en charge et non sur les besoins des demandeurs d'emploi (cf. « Quelles sont les aides à la formation ? »).

[201] Après avoir suivi le lien « Espace candidat ».

Graphique 17 : Page d'accueil du site Internet de Pôle emploi

pole-emploi.fr
Mardi 26 février 2013 | Plan du site
Recherche info. pratiques
OK
Emploi Retraite Prévoyance Santé Fiscalité
Candidat Employeur Actualités Réglementation En région
Recherche simplifiée
Recherche avancée
Recherche par métier
129 391
offres d'emploi
en ligne
Emploi recherché
Lieu de travail
France entière
Type de contrat
Tous types de contrats
Lancer la recherche
Mode d'emploi,
le mag qui
vous simplifie le travail
Tous les mois
Abonnez-vous !
Je veux...
Espace candidat
M'inscrire / me réinscrire
Accéder à mon espace et gérer mon dossier
M'abonner aux offres d'emploi
Créer, diffuser et joindre mon CV
Je veux...
Espace employeur
Accéder à mon espace recrutement
Déposer mes offres d'emploi
Consulter les CV
Obtenir une attestation
Accéder à mon compte
Actualités
Préparez le concours d'Inspecteur du Travail
Rejoignez la Classe Préparatoire Intégrée de l'INTEFP
Un secteur porteur
Ça recrute dans... L'aéronautique
Agissons pour l'emploi !
La Fondation Manpower et Pôle emploi organisent l'opération de recrutement "Agissons pour l'Emploi".
Community manager, un métier d'avenir
Edouard Mathieu, nous raconte son expérience.
Evénements
pôle emploi événements
ça se passe près de chez vous!
Forum de l'emploi
Bénodet
le 2 mars 2013
Un forum qui s'adresse aux demandeurs d'emploi intéressés par les offres de l'hôtellerie restauration, du commerce, de l'animation ou encore des services aux personnes. 40 Entreprises présentes.
En région
150 postes à pourvoir au parc d'attractions Nigloland
150 postes à pourvoir au parc d'attractions Nigloland
Bretagne
BRITTANY FERRIES recrute pour la saison 2013

Source : Site Internet de Pôle emploi, février 2013.

[469] En cliquant sur ce lien, le demandeur accède à une page spécifiquement consacrée aux dispositifs d'aides financières existants. Une telle orientation est pertinente pour un demandeur d'emploi qui d'ores et déjà sait qu'il veut faire une formation et qui a, dans les grandes lignes, déterminées laquelle (contenu, dates, modalités de réalisation et de prise en charge…), mais n'est pas pertinent pour une personne qui n'a pas *a priori* songé à réaliser une formation.

[470] Cette valorisation, si faible, de la formation est d'autant plus dommageable que le site de Pôle emploi est particulièrement bien construit pour accompagner les demandeurs d'emploi, dans la mesure où il prend comme point d'entrée les besoins et non les dispositifs. En effet, dès lors que le demandeur a trouvé l'item « Je me forme » (cf. ci-dessus), il accède à des rubriques pertinentes au regard des questionnements qu'il peut avoir dans sa démarche vers la formation : détermination du besoin, identification des organismes, modalités de financement de la formation, accompagnement possible… La structuration pourrait certes être améliorée (réduction du nombre d'items, choisir entre le « je » et le « vous », …) mais elle témoigne d'une démarche manifeste d'accompagnement.

[471] Un lien vers la racine de « Je me forme » dès que la personne clique sur « Espace candidat » serait de nature à mieux accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs démarches.

Graphique 18 : Page d'accueil « Candidat » du site Internet de Pôle emploi

pole-emploi.fr
ACTUALITÉS Un autre regard EMPLOI
Recherche info. pratiques
OK
Accéder aux espaces personnels :
Choisissez votre espace
OK
Accueil pole-emploi.fr
Candidat
Employeur
Actualités
Réglementation
En région
Pôle emploi et moi | Mon projet, ma recherche | Mes conseils | Les métiers et moi
Vous êtes : Accueil Pôle emploi > Candidat
Accès déficients visuels
Candidat > Offre de service en ligne
Je cherche un emploi
Je gère mon dossier
129 391
offres d'emploi en ligne
Mes services en ligne
Je crée mon CV et le diffuse
Je cherche des offres et postule en ligne
Je crée mes abonnements aux offres
J'accède aux offres de contrat en alternance
Déjà inscrit à Pôle emploi
Je signale un changement de situation ou une absence
Je consulte mon dossier et mes paiements
J'imprime mes attestations
J'estime le montant de mon allocation en cas de reprise partielle d'activité
Je m'actualise
Nouveau demandeur d'emploi
J'estime le montant de mes allocations
Je m'inscris à Pôle emploi et prends rendez-vous
Je consulte mes démarches, droits et obligations
Les conseils de Pôle emploi
Découvrez la stratégie de recherche d'emploi
Tous les conseils pour chercher un emploi
Les conseils de Pôle emploi
L'allocation au retour à l'emploi: quelles sont les conditions d'attribution?
Qu'est-ce-que le projet personnalisé d'accès à l'emploi?
Espace personnel
Grâce à mon espace personnel, je suis mon dossier et ma recherche d'emploi
en temps réel !
J'accède à mon espace
Je crée mon espace
Je suis...
Salarié expatrié
Intermittent du spectacle
Mes services mobile
Flashez moi pour télécharger l'application
App Store
Google Play
Mes services en ligne
Quels sont-ils ?
Toutes les explications
Mes services en images
Mes agences
France entière
Je trouve mon agence
Foire aux questions

Source : Site Internet de Pôle emploi, février 2013.

Graphique 19 : Page Internet du site de Pôle emploi vers laquelle point le lien « quelles sont les aides à la formation » de la page d'accueil « Candidat »

pole-emploi.fr
ACTUALITÉS Un autre regard EMPLOI
Recherche info. pratiques
OK
Accéder aux espaces personnels :
Choisissez votre espace
OK
Accueil pole-emploi.fr
Candidat
Employeur
Actualités
Réglementation
En région
Pôle emploi et moi | Mon projet, ma recherche | Mes conseils | Les métiers et moi
Mon projet, ma recherche
J'évalue mes compétences
Je m'oriente
Je valide mes acquis
Je me forme
Mon information
Mon accompagnement
Mes aides financières
Je cherche un emploi
J'ai trouvé un emploi
Je crée mon entreprise
Vous êtes : Accueil Pôle emploi > Candidat > Mon projet, ma recherche > Je me forme > Mes aides financières
Page précédente
Mes aides financières
L'Action de Formation Conventionnée par Pôle emploi (AFC)
L'Aide aux Frais Associés à la Formation (AFAF)
La Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE)
L'Action de Formation Préalable au Recrutement (AFPR)
L'Aide Individuelle à la Formation (AIF)
Utiliser le reliquat de son Droit Individuel à la Formation pour financer une formation.
L'Accès des Demandeurs d'Emploi aux Métiers Agricoles (ADEMA)
A- A A+
Version imprimable
Envoyer cet article par e-mail

Source : Site Internet de Pôle emploi, février 2013.

Graphique 20 : Page Internet « Je me forme » du site de Pôle emploi

Source : Site Internet de Pôle emploi, février 2013.

2.2. L'espace personnel du demandeur d'emploi offre des fonctionnalités supplémentaires en matière d'orientation et de formation mais ne permet pas un suivi du parcours de formation

[472] L'espace personnel du demandeur d'emploi sur le site de Pôle emploi offre différents outils liés spécifiquement à la recherche d'emploi. Certains de ces outils sont susceptibles d'être utiles pour des demandeurs d'emplois s'interrogeant sur la possibilité de suivre une formation. C'est donc leur apport au regard de l'accès à la formation qui est ici interrogé[202].

[202] Il est à noter cependant que ces fonctionnalités supplémentaires ne permettent pas au demandeur d'emploi de suivre son parcours de formation ou de conserver les différents justificatifs dématérialisés de son parcours (EFO : Entrée en formation ; AIS : Attestation d'inscription à un stage ; AES : Attestation d'entrée en stage)

2.2.1. L'application « Mon marché du travail », une source d'information personnalisable et ergonomique sur la demande de travail

[473] En saisissant le métier et la zone géographique, le demandeur d'emploi peut avoir accès à un ensemble d'informations sur l'état du marché (nombre d'offres par demandeurs inscrits, salaires minimaux, moyens et maximaux selon l'âge) et les conditions de travail (types de contrats proposés, temps de travail).

[474] La possibilité d'accéder en directe à l'enquête BMO[203] est aussi prévue afin de permettre aux personnes de se représenter les secteurs proposant le plus d'embauches et ceux rencontrant le plus de difficultés à recruter. Ainsi les quelques informations présentes, sans qu'elles approfondissent la réalité professionnelle des métiers, semblent être les plus à même de permettre aux demandeurs d'emploi de se représenter le marché du travail et les possibilités d'embauches sur un territoire.

2.2.2. Le « passeport orientation formation », une fonctionnalité à l'usage limité mais dont la finalité correspond à un besoin réel de suivi des compétences

2.2.2.1. Un outil d'auto-évaluation

[475] Cet applicatif, sous forme de dossier « pdf » [204] dans lequel les champs restent à remplir par les usagers relève de différents objectifs qui en font un outil peu lisible dont l'ergonomie et l'utilité sont limitées.

[476] Tout d'abord le mot de « passeport« laisse entendre que ce document est conçu pour être transmis, montré voire validé par une instance, un employeur, un conseiller. Or tel n'est pas le cas, puisqu'il est avant tout un support d'auto-évaluation du projet. Bien qu'il puisse être utilisé dans le cadre de la prestation « Identifier ses atouts et compétences », ce passeport vise donc à proposer à la fois un premier bilan des acquis et compétences ainsi qu'un support d'élaboration et de suivi des démarches liées à la concrétisation du projet professionnel.

[477] Cet outil part *a priori* du principe que c'est en mettant à l'écrit les différents éléments de leurs parcours antérieurs (formations effectuées, expériences professionnelles, descriptifs d'activités, compétences acquises) ainsi que leurs projets futurs (débouchés envisagés, atouts, contraintes, plan d'action prévu) que les personnes vont être amenées à clarifier leur propre projet et sa faisabilité. Les questions posées sont assez claires et balayent un champ large d'interrogations liées aux compétences mais aussi aux aspirations du demandeur d'emploi.

[478] Les sept pages du document qu'il convient de remplir se composent, dans sa première partie, d'une synthèse des compétences, habilités et souhaits personnels issus de ses différentes expériences, puis d'une seconde, abordant, s'il en est question, le nouveau projet professionnel envisagé et des moyens mobilisables dans ce but. Cependant dans cet item, une partie substantielle des informations n'est pas toujours accessible directement au demandeur d'emploi (dates de la formation souhaitée, pré-requis, niveau de recrutement, modalités de validation, etc.).

[203] L'enquête Besoins en Main d'Œuvre (BMO) est portée par Pôle emploi en lien avec le Crédoc. Elle mesure les intentions de recrutement des employeurs pour l'année à venir.

[204] Dossier de type Adobe Acrobat Reader qui comprend à la fois des éléments graphiques et scripturaux tout en permettant aux personnes d'y saisir les éléments requis sur leur parcours.

2.2.2.2. Une articulation imparfaite avec l'espace personnel

[479] Le fait que ce document ne soit pas directement intégré à l'espace personnel dématérialisé du demandeur d'emploi logé sur le site de Pôle emploi rend difficile son utilisation comme réel support d'échange entre la personne et son conseiller. Le fichier obtenu a, d'après ce qui y est inscrit, vocation à être imprimé pour être complété des documents retraçant les nouvelles expériences, bilan de compétences, etc. Cependant, si des informations viennent modifier sa composition (par exemple un bilan de compétence ou une formation), il sera nécessaire de pouvoir le modifier. Il est donc nécessaire d'en conserver en parallèle une copie numérique.

[480] Un tel fichier a vocation à retracer, pour et par le demandeur d'emploi, son propre parcours. Il semble pourtant qu'il ait plus été envisagé comme un support de suivi de la prestation « Identifier ses atout et compétences » qu'en tant que réel outil centralisateur des informations sur le parcours d'acquisition de compétences et support des interactions avec les acteurs du champ (conseillers polyvalents et spécialisés, organismes de formation, centre de bilan de compétences, voire même entreprises).

2.2.2.3. L'usage limité du « passeport »

[481] Si cet outil doit être rempli de manière autonome, il apparaît clairement qu'il s'adresse à un public particulier de demandeurs d'emploi relativement qualifiés et/ou suffisamment à l'aise avec la démarche et le vocabulaire employé dans le document.

[482] Au cours des différentes rencontres que la mission a effectuées avec des conseillers ou des demandeurs d'emploi, ce « passeport orientation formation » n'a quasiment jamais été mentionné, ce qui témoigne de sa faible appropriation à ce jour par les chômeurs et leurs accompagnants.

[483] En conséquence, les fonctionnalités de l'espace personnel quant à la construction d'un parcours de formation sont assez limitées. Néanmoins, elles peuvent permettre, pour des demandeurs d'emploi qui en maîtrisent l'usage, de susciter un premier appel vers le désir de se former, désir qui devra dans ce cas être retravaillé auprès d'un interlocuteur spécialisé.

2.3. Les sites Internet régionaux de Pôle emploi : des informations inexistantes, datées ou non pertinentes sur la formation

[484] D'une façon générale, les espaces Internet régionaux de Pôle emploi apportent peu de matière en complément du site national. Il est cependant surprenant de constater que pour certains d'entre eux aucune rubrique « Formation » n'est accessible pour le demandeur-candidat, pas même un lien vers les rubriques du site national. C'est notamment le cas pour 10 des 27 sites régionaux pour lesquels la problématique de la formation n'est jamais abordée.

[485] Il convient d'ajouter à cela les trois sites régionaux qui ont créé une rubrique formation mais qui l'ont laissé vide (laissant tout de même apparaître le bandeau commun à toutes les régions qui ont créé la rubrique : « *Vous voulez vous perfectionner ou changer de métier ? Découvrez les offres de formation de la région, les conseils et les démarches à suivre* »).

[486] Par ailleurs, pour les quelques directions régionales qui ont créé une rubrique formation et qui y ont mis du contenu, soit 14 sur 27, dans la très grande majorité des cas le contenu est ancien (2010), très faible (une ou deux lignes dans la plupart des cas) et sans cohérence d'ensemble : ainsi, sur la page de Pôle emploi Bretagne, figure une première ligne centrée sur les métiers du transport et de la logistique, suivie d'une ligne intitulée « Je teste un métier agricole », avant un item « découvrez www.bretagne-alternance.com », pour conclure par « Rechercher une formation, un organisme de formation ». Cette absence d'investissement et de suivi sur ces rubriques Formation conduit même à nuire à l'image de professionnalisme de Pôle emploi : la mission a ainsi relevé le message suivant daté du 23 septembre 2010 sur une des pages régionales : « Pôle emploi vous communiquera très prochainement les formations auxquelles vous pouvez prétendre ».

[487] Quelques pages intéressantes ont cependant été relevées comme celle du Nord-Pas de Calais qui oriente le demandeur vers un site spécialisé sur l'offre régionale et des pages dédiés à du conseil pour bien s'orienter au regard de son projet de formation. À noter aussi la rubrique « S'orienter – se réorienter » (mise en ligne en 2012) dans la partie formation de l'espace Rhône-Alpes qui, sans être directement liée à la question de la formation, accompagne le demandeur d'emploi dans le questionnement qu'il doit avoir avant de décider d'élaborer un projet de formation : « Etape 1 : La phase d'introspection, Etape 2 : Prenez la température, Etape 3 : Ayez de l'audace, Etape 4 : L'heure de la maturation, Etape 5 : Passez à l'action ». Chacune des étapes détaillant les bonnes questions à se poser, la dernière étape oriente le demandeur vers la rubrique « Je me forme » du site national de Pôle emploi.

[488] **D'une façon générale, il ressort de l'analyse du site Internet de Pôle emploi (national et régional) que la formation des demandeurs d'emploi est une problématique insuffisamment traitée, voire parfois pas traitée du tout. Cela est d'autant plus problématique que le faible outillage des demandeurs d'emploi aussi bien sur la connaissance de leurs droits et des démarches à effectuer que sur l'information sur l'offre de formation limite leur autonomie dans l'élaboration de leur projet et la conduite de leur parcours.**

3. LE SITE NATIONAL DU RESEAU DES CARIF-OREF : UN ACCOMPAGNEMENT DIRECTEMENT TOURNE VERS LE DEMANDEUR D'EMPLOI, QUI POURRAIT ETRE OPTIMISE

[489] Les CARIF[205] et les OREF[206] se sont structurés en un réseau national fin 2011.

[490] Le site Internet national CARIF-OREF[207] est le support en ligne de ce réseau. Il offre une information très variée au demandeur d'emploi qui a établi son projet professionnel et qui recherche dès lors une formation. La base Intercarif étant une consolidation des bases régionales des CARIF-OREF, elle donne accès à l'information sur l'offre de formation financée par les Régions mais aussi celle financée par Pôle emploi. En revanche, l'offre privée n'y est pas détaillée.

3.1. Les informations mises à disposition sont variées et les modalités de recherche et de gestion des données sont directement tournées vers les besoins du demandeur d'emploi

3.1.1. Des informations variées

[491] Les informations à disposition sont de plusieurs types :

- un annuaire des CARIF-OREF présents sur le territoire national, métropole comme outre mer ;
- les actions de formations mises en place en direction des demandeurs d'emploi et des salariés : à la date du 26 février, 112 095 formations étaient recensées ;
- des organismes de formation continue : 15 494 organismes sont référencés ;
- les titres, diplômes et habilitations : 17 689 titres et diplômes et 189 habilitations sont référencés.

[205] Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation.
[206] Observatoires régionaux emploi formation.
[207] *www.intercariforef.org/*

3.1.2. Des modalités de recherche variées

[492] Le site Intercariforef.org offre des modalités de recherche de l'information très variées et particulièrement pertinentes pour répondre aux questions que se pose un usager. À titre d'exemple, au-delà de la possibilité de sélectionner une région donnée ou un département, le demandeur peut étendre sa recherche aux territoires limitrophes : en effet, pour une personne vivant par exemple en Ardèche, il est plus pertinent pour elle de connaître l'offre de formation disponible en Haute-Loire, Lozère, Gard, Vaucluse que celle accessible en Savoie ou Haute-Savoie, quand bien même ces départements appartiennent à la même région administrative. Le moteur de recherche permet de plus de réaliser des recherches non seulement multicritères (un lieu donné, avec un domaine précis et un métier spécifique) mais aussi dont les requêtes peuvent se cumuler (pour un domaine précis, plusieurs lieux différents peuvent être sélectionnés dans une même recherche).

3.1.3. Un système de gestion des données performant

[493] Le traitement de l'information est lui aussi optimisé pour répondre au mieux aux besoins divers des demandeurs.

[494] A chaque formation, est associée une fiche indiquant le type de formation, les objectifs attendus et les pré-requis, le détail du programme et le nombre d'heures, le public visé, les dates des sessions, la nature ou non diplômante de la formation ainsi que les coordonnées de l'organisme de formation correspondant. Cette fiche peut être gérée sur de multiples supports (impression, récupération par courriel, export en document PDF, création de favori ou d'un panier personnel) s'adaptant ainsi au mieux aux modalités de traitement de l'information de chaque demandeur.

[495] Lorsque le demandeur a lancé une recherche, il accède à une liste de formations pour lesquelles il dispose de l'intitulé de la formation, du département et de la ville où elle se tient, de l'organisme prestataire, du public visé ainsi que de la date de début de la formation : il est possible pour le demandeur de faire un export vers un tableur de l'ensemble de ces informations.

3.2. Des informations souvent insuffisamment précises pour permettre au demandeur d'aller au bout de l'élaboration de son projet de formation et un moteur de recherche qui peut être optimisé

3.2.1. Des modalités de recherche qui pourraient être optimisées

[496] Les modalités de recherche pourraient être encore améliorées, car en l'état actuel du moteur de recherche, rien n'interdit de procéder à une recherche aux modalités contradictoires et *donc in fine* infructueuse (exemple testé: domaine « aide sociale à l'enfance » et métiers « courtage en assurance »). Etant donné la grande variété des choix possibles, le demandeur peut, du fait de sa méconnaissance des métiers, générer une demande infructueuse lui donnant à tort à penser qu'il n'y a pas d'offres de formation : ainsi, la recherche Domaines « Aide sociale à l'enfance » couplée à Métiers « Intervention sociale et familiale » en Ile-de-France est sans résultats. Or, le choix par le demandeur du Métiers « Assistance auprès d'enfants » lui permet d'accéder par exemple à l'offre de diplôme d'Etat d'assistant familial. Les choix des critères de domaines et de métiers mériteraient donc d'être croisés afin d'éviter les recherches infructueuses.

[497] Les modalités de recherche pourraient par ailleurs être optimisées. En effet, le site propose une modification de sa recherche initiale permettant de ne pas repartir à zéro après une première recherche. Cependant les modalités retenues par l'usager ne sont pas directement visibles : il est nécessaire de développer toutes les branches de l'arborescence des domaines ou des métiers afin de parvenir à désélectionner une modalité. Faire apparaître immédiatement les branches jusqu'à la modalité sélectionnée améliorerait l'utilisation de l'outil et donc l'efficacité des recherches.

[498] Enfin, le moteur de recherche ne permet pas de détailler de façon suffisamment précise le public concerné. Seules trois modalités sont accessibles dans le moteur de recherche (« tout public », « sans emploi » et « en emploi »). Or la base de données est constituée d'informations nettement plus détaillées : jeune, apprenti, demandeur d'emploi, salarié, contrat de professionnalisation… Les résultats de la recherche sont dès lors parfois incohérents : une recherche pour une formation en boulangerie tout public présente des formations accessibles aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas présentés si le demandeur a cliqué « sans emploi » dans sa recherche. Une meilleure concordance entre le public visé et les modalités de recherche accroîtrait donc la pertinence des recherches ainsi que des résultats.

3.2.2. La consolidation imparfaite des dates de début de formation

[499] Connaître la date exacte où débutera une formation est essentielle pour une personne souhaitant se former. Cette date constitue en effet un critère de choix important, certains demandeurs préférant se déplacer sur un autre territoire pour disposer plus rapidement d'une formation plutôt que d'attendre, voire privilégieront une formation dans un autre domaine mais pour laquelle l'entrée en formation sera plus proche.

[500] La mission ne s'est pas livrée à une analyse exhaustive des informations à disposition concernant les dates de formations mais a réalisé une recherche aléatoire. A la recherche Domaines « Services à la personne » croisée aux lieux « Haute Garonne et Auvergne », la base de données propose 731 formations. Or, sur ces 731 formations, il y en a 40 % pour lesquelles le demandeur ne dispose pas de la date de début de formation (cf. « non communiqué ») et 30 % pour lesquelles le demandeur sait seulement que la formation est « en cours ». Dans les cas où la mention « en cours » apparaît, le demandeur n'est pas en mesure de savoir si une prochaine session est déjà programmée et, si tel est le cas, à quelle date. En résumé, dans 70 % des résultats de la recherche présentée ici, le demandeur d'emploi n'est pas en mesure à la fin de sa consultation de savoir quand il pourrait lui être possible d'entrer en formation. Cette configuration peut résulter de causes multiples : manque d'actualisation en temps réel des bases régionales, défauts de saisie, dates non encore arrêtées…

[501] Une recherche sur la France entière de formation de boulanger fait ressortir un taux de non réponse comparable sur la date de début de formation : dans 36 % des cas la date de début n'est pas communiquée.

3.2.3. Le nombre de places restantes et les dates des informations collectives ne sont pas des données disponibles

[502] La base de données propose de multiples informations particulièrement utiles au demandeur d'emploi. Toutefois, la donnée relative au nombre de places vacantes ou aux dates d'information collective n'est pas accessible par ce biais.

[503] D'un point de vue technique, cela s'explique par le fait que les bases régionales des CARIF-OREF ne contiennent pas ce type d'information sur le remplissage. Certaines bases régionales ont une information sur l'actualité des sessions de recrutement (ouvertes, suspendues ou closes), mais cette pratique n'étant pas partagée partout, elle n'apparaît pas dans la base agrégée nationale.

3.2.4. Le manque de clarté quant à la cible du site (chômeurs ou professionnels) nuit à l'usage que les demandeurs d'emploi peuvent en faire

[504] Dans le *verbatim* de présentation des CARIF-OREF et du réseau, l'action du réseau est avant tout valorisée en direction des professionnels et intervenants locaux :

« *Financés par l'Etat et les Régions dans le cadre des contrats de projets, ils sont en relation avec les partenaires sociaux et les acteurs de la formation professionnelle.* ***Ils s'adressent aux professionnels de la formation*** *et assurent trois fonctions essentielles :*

- *favoriser la formation tout au long de la vie par l'accès à l'information sur la formation professionnelle, sur leurs droits et les voies d'accès à la formation ;*
- *apporter un appui aux réseaux d'informateurs locaux dans leurs missions d'information, d'orientation, d'insertion et de formation ;*
- *contribuer à l'observation, l'analyse et la prospective sur les évolutions de l'emploi, des compétences, des qualifications, de la formation et de la relation emploi-formation, ainsi que sur les évolutions des besoins et attentes des publics et ce en prenant en compte les mutations économiques, démographiques et sociales.* »[208]

[505] En effet, tout en étant en accès libre sur Internet pour les demandeurs d'emploi (et potentiellement tout autre public), ce moteur de recherche ne paraît pas être directement destiné à leur usage. Aucun guide d'utilisation du site n'est à disposition. Le site fait même mention dans l'espace réservé du fait que « *Cet espace collaboratif est* ***réservé aux personnels des CARIF-OREF*** *(ou à des professionnels partenaires, associés à des groupes de travail du réseau CARIF-OREF)* ». Or le site s'appelle lui-même « Espace collaboratif » sur sa page d'accueil. Il n'est dès lors pas surprenant de constater qu'il n'est pas expliqué sur la première page du site à quoi il sert et à quel moment son usage doit s'inscrire dans la démarche de recherche d'un demandeur d'emploi (c'est-à-dire après avoir stabilisé son projet professionnel et identifié la nécessité de consolider ses compétences ou d'acquérir des compétences nouvelles).

[506] Cependant, ce site est bien référencé par Pôle emploi dans sa rubrique « Je me forme » comme le site permettant de trouver l'offre de formation dans sa région (cf. « Les formations de votre région : Le site Intercarif présente les formations par région »), illustrant bien l'ambigüité dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi : il est d'un côté encourager par l'institution qui l'accompagne (cf. Pôle emploi) à se reporter vers un site (cf. Intercarif) qui se présente lui comme un espace dédié aux professionnels de la formation.

[507] Une telle ambiguïté (site à destination des demandeurs d'emploi ou à destination des professionnels) est visible par le fait que la partie du site en accès libre aux demandeurs d'emploi ne permet pas aujourd'hui de se créer un espace personnel dans lequel basculer les informations collectées en les enregistrant dans son panier personnel.

4. CENTRE INFFO – ORIENTATION POUR TOUS : UNE INFORMATION SUR LA FORMATION FAIBLEMENT TOURNEE VERS LES BESOINS DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN PHASE D'ELABORATION D'UN PROJET DE FORMATION

[508] Le site de Pôle emploi mentionne dans sa rubrique *Information sur la formation* le site de Centre Inffo comme un site vers lequel se tourner pour trouver de l'information sur des formations permanentes.

[509] Le site Internet de Centre Inffo « Orientation pour tous » recouvre des problématiques bien plus larges que l'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi. Non seulement ce site traite des problématiques d'élaboration d'un projet professionnel, mais aussi de formation permanente pour tout public. Une rubrique détaillant les dispositifs en place est certes consacrée aux demandeurs d'emploi dans la partie formation du site. Elle est particulièrement utile pour un demandeur d'emploi qui a déjà arrêté son projet de formation et qui souhaite préparer son entrée en formation (prise en charge financière du coût pédagogique, de la rémunération du stagiaire, des frais connexes notamment).

[208] *www.intercariforef.org/*

[510] Cependant, le moteur de recherche des formations n'est pas directement tourné vers les besoins des demandeurs d'emploi : la date d'entrée, les pré-requis attendus ou le public ciblé n'apparaissent pas quand une recherche est lancée. Les critères pouvant être choisis pour une recherche sont relativement réduits : la recherche géographique ne descend pas à un niveau plus précis que la région, le niveau de finesse du choix du domaine est réduit (en première recherche, seulement 18 domaines sont possibles avec des domaines aussi large que « BTP, construction, matériau » ; ce n'est que si la première recherche est infructueuse que la recherche par domaines est détaillée avec près de 150 modalités de choix), le métier ne fait pas non plus partie des choix proposés…

[511] La recherche par mots clés n'est pas efficace pour répondre aux besoins d'un demandeur d'emploi. Ainsi à une recherche « sécurité lyon » pour un demandeur d'emploi cherchant une formation dans la sécurité sur Lyon, aucun résultat n'est trouvé. À une recherche plus simple « Lyon », les formations trouvées sont des classes préparatoires partout en France préparant à l'ENS Lyon (école normale supérieure) mais non les formations proposées sur la ville de Lyon. La mission a aussi constaté une présentation des résultats des recherches qui induit en erreur le demandeur : à titre d'exemple, pour une formation d'agent de sécurité (parcours certifiant) dont le lieu indiqué dans le résultat de la recherche est Villeurbanne, une analyse plus poussée sur le site Internet du CARIF-OREF Rhône-Alpes conduit à apprendre que la formation a en fait lieu à l'AFPA de Valence et non Villeurbanne, qui n'est que le siège régional de l'AFPA Rhône-Alpes (cf. *infra*).

[512] Par ailleurs, les informations transmises pour une formation sont souvent très peu nombreuses (nom, lieu, nombre d'heures et niveau en sortie de formation tout au plus). Le détail est souvent accessible via un lien hypertexte par lequel l'usager est conduit sur un autre site Internet, par exemple d'un CARIF-OREF régional. De ce point de vue, le site « Orientation pour tous » consiste plus à agréger du contenu qu'à le mettre en forme. La faiblesse d'une telle formule réside dans la dépendance qu'elle fait peser vis-à-vis des fournisseurs de contenu. La mission a ainsi relevé que les liens conduisant vers les formations portées par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) sont très souvent inopérants (cf. message d'erreur du site du CNFPT). Cette méthode d'agrégation de contenu induit des modalités de gestion de l'information elles aussi très réduites : il n'est pas possible de se construire un panier de formations identifiées, d'extraire, dans un tableur ou un fichier .pdf, des listes d'une fiche de formation ou encore de s'envoyer par mail les informations collectées.

[513] Par ailleurs, l'espace « utilisateurs » du site nécessite, pour créer un identifiant, de transmettre une adresse électronique. Une telle obligation, que Pôle emploi n'exige par exemple pas sur son site pour accéder à un espace personnel, est de nature à exclure toutes les personnes qui n'ont pas d'adresse électronique.

5. AFPA : UNE OFFRE AISEMENT ACCESSIBLE MAIS QUI NE PERMET PAS AU DEMANDEUR D'EMPLOI D'ALLER AU BOUT DE SA DEMARCHE D'INSCRIPTION

5.1. Une offre de formation aisément accessible

[514] Le site de l'AFPA offre une construction en parcours avec une entrée pour les particuliers et comporte en plus des vidéos correspondants à des publics particuliers (seniors, salariés, personnes handicapées).

[515] Une première étape « construire son projet professionnel » propose ensuite différents modes de sélection selon le souhait de l'usager : « obtenir un diplôme », « valider ses acquis », « trouver un premier emploi », « je souhaite me reconvertir ou changer de métier », « je souhaite me perfectionner, développer mes compétences ». Ces différents onglets ont ensuite pour objectif de présenter l'offre générale de service de l'AFPA. Ces informations sont relativement claires. Cependant les modalités d'accès aux prestations ne sont pas toujours clairement affichées à ce stade (nécessité d'une prescription, d'un DIF ou d'un CIF, etc.), sûrement par souci de ne pas surcharger d'information ces pages.

[516] L'onglet « choisir sa formation » offre un moteur de recherche multicritère (code métier ou domaine d'activité, localisation géographique souhaitée, type de formation et dates souhaitées) permettant de chercher une formation parmi le catalogue national de l'AFPA. Il existe en théorie une possibilité de postuler en ligne mais elle ne fonctionne pas. Le site offre une fonctionnalité intéressante : il permet d'accéder aux formations de dernières minutes qui commencent bientôt et pour lesquelles il resterait des places.

[517] Dans l'onglet concernant les droits et financements, l'information est peu lisible quant aux possibilités d'accès à la formation selon le statut des demandeurs d'emploi. Néanmoins l'essentiel est présent : il est dans tous les cas recommandé d'envisager ce projet de formation avec son conseiller emploi.

5.2. Une finalisation du projet de formation encore impossible sur la toile malgré une apparente volonté de le permettre

[518] Le premier essai concret d'un projet de formation a été effectué pour une recherche de formation de « mécanicien diéséliste agricole » sur quatre sites en France. La possibilité de postuler en ligne est affichée mais n'est en réalité pas accessible ; néanmoins sont présentes les coordonnées des centres de formation.

[519] Les deux premiers centres appelés ne sont pas disponibles (messagerie vocale). Le troisième répond que, pour les personnes venant d'une autre région, il est nécessaire pour le demandeur d'emploi de valider ce choix avec son conseiller Pôle emploi et d'effectuer les tests psychotechniques dans le centre AFPA le plus proche de son domicile ; ces tests étant ensuite transmis à l'AFPA en question. Si la personne est originaire de la même région, il est proposé par téléphone la participation à une information collective comprenant les tests. En cas de réussite et à l'issue de ceux-ci, l'AFPA se charge de l'ensemble des démarches : le demandeur d'emploi n'a donc pas à solliciter son conseiller pour financer la formation quel qu'en soit le financeur s'il mobilise cette modalité.

[520] Il apparaît ainsi que pour faciliter l'admission, l'AFPA produit elle-même une procédure qui fait le chemin inverse de celui prévu dans la logique de l'accompagnement d'un projet professionnel par le service public de l'emploi et la majorité des Régions françaises : contact avec l'organisme de formation/ tests/ transmission à Pôle emploi/ admission.

[521] Le deuxième essai a concerné l'accès à une formation d'agent de médiation. Dans ce cas la personne contactée par téléphone au sein de la centrale d'Ile-de-France n'avait pas accès aux dates présentes sur le site internet. La personne au téléphone a immédiatement renvoyé vers le conseiller Pôle emploi pour toutes autres informations. En Ile-de-France, cette centrale est en charge de l'information du public. Bien qu'elle ait pour mission de faciliter la mise en relation avec le centre de formation, elle renvoie manifestement aussi vers le Service public de l'emploi lorsqu'elle n'a pas accès à l'information.

[522] En conclusion, l'avantage du site de l'AFPA est de permettre l'accès à l'ensemble des métiers proposés, à l'offre de formations correspondantes dans les régions ainsi qu'aux conditions de la formation elle-même (restauration, hébergement, stages en entreprise, etc.). L'offre apparaît assez régulièrement actualisée puisque seules les formations en cours depuis peu ou qui commenceront dans les mois à venir et ce jusqu'à une année sont proposées. Les fonctionnalités visant à candidater sur Internet ne sont pas opérantes et il est toujours nécessaire de passer par le service public de l'emploi ou les Régions pour obtenir une information plus approfondie sur la formation ou les modalités d'accès.

6. L'INFORMATION LOCALE : UNE GRANDE VARIETE DE POSSIBILITES MAIS PAS DE PLATE-FORMES CLAIREMENT DEFINIES

6.1. Rhône-Alpes : test d'une recherche de formation d'agent de sécurité : informations contradictoires et incomplètes

6.1.1. Le déroulement du test par la mission

[523] Lors des différents appels téléphoniques passés, un membre de la mission s'est présenté comme un individu cherchant une formation d'agent de sécurité pour un proche qui est demandeur d'emploi.

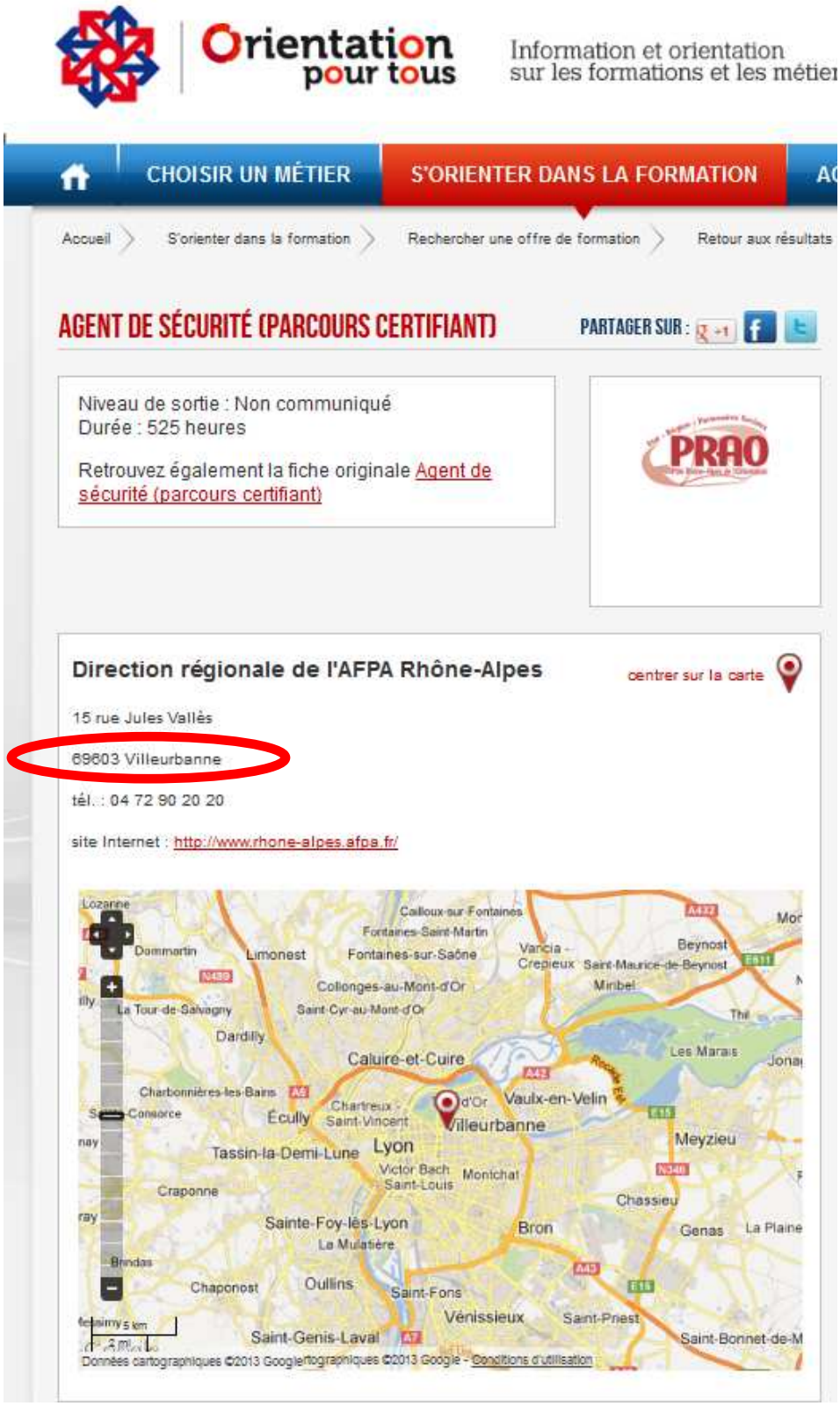
6.1.1.1. Etape 1 : recherche initiale d'une offre

[524] La mission a fait le choix de lancer une recherche à partir du site Orientation pour tous de Centre Inffo partant de l'idée que ce site – qui a vocation à s'adresser au grand public – est largement connu[209]. Les modalités renseignés dans le moteur de recherche formation sont « Région : Rhône Alpes » et « Domaine : sécurité prévention ».

[525] Une formation d'agent de sécurité (parcours certifiant) est proposée avec comme indication de lieu « Villeurbanne ». En cliquant sur le lien faisant accéder au descriptif de la formation, le demandeur accède à une page du site RhoneAlpes-orientation.fr qui décrit la formation. Il constate alors que la formation a en fait lieu à Valence et non Villeurbanne (Villeurbanne n'étant que le siège régional de l'AFPA Rhône Alpes et non le lieu où se réalisera la formation).

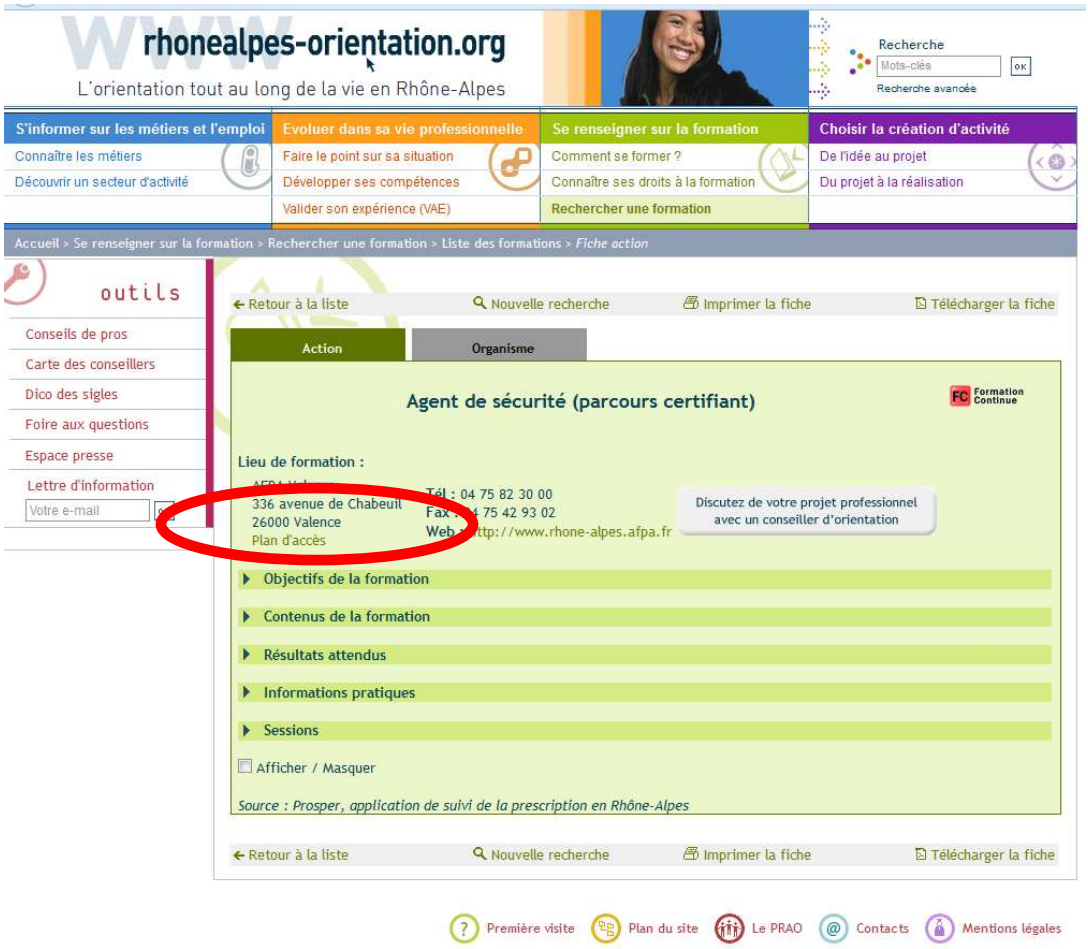
[209] Les Focus Groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers infirmeront cette idée : le site est très peu connu des demandeurs d'emploi qui ne le citent quasiment jamais. Cela s'explique sans doute en partie par le fait qu'à ce jour aucune campagne de communication n'a été faite pour informer ces publics de l'existence de ce moteur de recherche national.

Graphique 21 : Résultat d'une recherche de formation d'agent de sécurité sur le site Internet d'Orientation pour Tous



Source : Orientation pour tous *à partir d'une recherche lancée par la mission Igas.*

Graphique 22 : Fiche de présentation de la formation « agent de sécurité » sur le site Rhonealpes-orientation.org



Source : Rhonealpes-orientation.org à partir d'une recherche lancée par la mission Igas.

[526] Souhaitant trouver des informations plus précises sur la formation avant d'appeler l'organisme la dispensant, la mission a cherché sur le site de l'AFPA Rhône-Alpes cette offre (mot clé entré : « agent de sécurité ») sans parvenir à la trouver. L'absence d'identifiant sur le site de Centre Inffo ne permet pas non plus au demandeur de réussir à retrouver l'offre.

6.1.1.2. Etape 2 : les informations immédiatement disponibles sur l'offre

[527] Le site Internet RhoneAlpes-orientation.org présente une formation « Agent de sécurité (parcours certifiant) » détaillant le lieu, les objectifs, le contenu, les résultats attendus ainsi que quelques informations pratiques (démarches en Préfecture à effectuer, quelques documents à fournir comme un certificat médical) et des informations sur les sessions (durée de la formation, public visé, contacts).

[528] Plusieurs données importantes manquent toutefois : exigence ou non de pré-requis, dates d'entrée en formation, procédure à suivre pour s'inscrire, nombre de places restantes…

6.1.1.3. Etape 3 : compléter les premières informations collectées par un appel téléphonique

[529] La personne indiquée sur la page Internet n'est plus en poste depuis plusieurs mois (le contact mail nominatif n'est donc plus valide ; la mission n'a pas fait le test de savoir quel message aurait le demandeur en réponse et s'il aurait même reçu un message lui indiquant que son destinataire n'occupe plus son poste). Une autre personne donne des renseignements, mais elle n'est pas en mesure de savoir s'il reste ou non de la place et de transmettre la date de début de formation. Le contact d'un chargé de recrutement ainsi que d'une autre personne est transmis au demandeur. L'appel vers le chargé de recrutement est infructueux (boîte vocale). L'appel vers cette quatrième personne permet de collecter un certain nombre d'informations : l'entrée en formation est dans deux semaines, il n'y a plus de place, la formation apparaît sur Internet comme une formation AFPA mais il faut en fait constituer aussi un dossier en parallèle auprès du CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité) ; le dossier doit ensuite passer devant leur commission (pertinence, pré-requis, motivation). Les deux dossiers se font en parallèle. L'interlocuteur n'est pas en mesure de dire quand sera la prochaine formation mais sait qu'il y en aura une (« *normalement à l'automne, septembre ou octobre* »).

[530] Manifestement consciente de la complexité des démarches à suivre, l'agent de l'AFPA prend le temps de les expliquer : constituer deux dossiers en parallèle (un AFPA et un CNAPS), suivre sur le site PROSPER (site où sont centralisées les formations financées par le Conseil régional, ce qui est le cas pour celle-ci, et non le site RhoneAlpes-orientation.org qui est moins à jour) quand la formation apparaîtra, prendre rendez-vous avec son prescripteur (ex. conseiller Pôle emploi) à la date où les inscriptions sont possibles (cf. la mise en ligne de la formation et l'ouverture des inscriptions se font en décalé), les deux dossiers sont ensuite étudiés de façon séparée par chacun des organismes.

[531] La recherche sur Google de la base PROSPER indiquée par la personne de l'AFPA au téléphone afin de voir les offres de formation mentionnées n'est guère concluante : aucune des pages référencées ne paraît correspondre (sites manifestement en langue anglaise). Le seul qui semble correspondre se prénomme SICORRA et se présente comme un site collaboratif de la Région mais dont l'usage n'est pas accessible aux demandeurs d'emploi mais seulement aux professionnels. Le déplacement de la mission en région Rhône-Alpes a par la suite permis à la mission de constater que PROSPER n'est pas un site accessible aux demandeurs d'emploi mais uniquement une interface entre prescripteurs et que le conseil de l'AFPA de suivre sur PROSPER l'apparition des dates d'information collective n'est en réalité pas pertinente pour le demandeur d'emploi sans recours au Service public de l'emploi.

Graphique 23 : Page d'accueil du site collaboratif Sicorra de la Région Rhône-Alpes

Source : Sicorra.

6.1.2. Les enseignements du test

6.1.2.1. Le manque de complétude des informations en ligne entrave le demandeur d'emploi dans l'élaboration de son projet de formation…

[532] Certaines informations essentielles à la détermination de la formation pertinente ne figurent pas systématiquement sur Internet : prochaine date d'entrée possible en formation (ce qui ne signifie donc pas toujours la prochaine immédiatement mais parfois la suivante), calendrier d'ouverture des inscriptions, taux de remplissage de la formation…

[533] Pour une formation relativement standard comme celle-ci (agent de sécurité) dont le renouvellement est quasiment certain, l'absence de visibilité sur un an des formations proposées ne met pas le demandeur d'emploi en situation d'arbitrer le choix de sa formation avec l'ensemble des données disponibles.

[534] Il est à noter qu'à ce stade de sa recherche, le demandeur n'a eu aucune information ou orientation vers des informations relatives à la prise en charge financière de la formation (coût pédagogique et rémunération du stagiaire) ainsi que des frais connexes (cf. restauration, hébergement, transport…).

[535] Il est aussi à noter que l'absence de fiabilité de certaines informations (ex. ci-dessus le lieu) est problématique : en effet, le lieu d'une formation est un critère important de recherche pour le demandeur dans la mesure où la nécessité de trouver un hébergement peut lui générer des coûts qu'il ne sait pas *a priori* comment couvrir et donc exclure *de facto* une formation.

6.1.2.2. …. et génère des coûts

[536] Ce manque de complétude des informations accessibles sur Internet génère des coûts divers :

- coût en temps et en argent pour le demandeur d'emploi qui doit appeler les professionnels de la formation pour avoir des informations purement factuelles. Dans le cas présent, il a fallu plusieurs appels et l'identification de quatre personnes différentes pour disposer des informations souhaitées (en l'occurrence pas de formation possible avant au moins 7-8 mois). La prise de contact s'est conclue par la nécessité de prendre un rendez-vous auprès d'un prescripteur de formation pour accéder à la formation, prescription dont l'utilité pour le demandeur n'a pas été clarifiée pendant l'échange, cette étape du parcours apparaissant purement procédurale. La prescription se présente dès lors plus comme un acte administratif sans plus value pédagogique.
- Coût de gestion pour les administrations et prestataires : la gestion de l'accueil téléphonique engendre des coûts pour les professionnels (cf. temps passé au fil pour informer les usagers du fait des informations absentes en ligne, nécessité de mobiliser plusieurs personnes pour répondre car certaines seulement ont accès aux systèmes informatiques permettant de répondre aux questions posées notamment concernant les dates et le remplissage…).

[537] D'une façon générale, la chaîne paraît démesurément complexe pour les usagers au regard des enjeux pour les professionnels (sélection des profils et bon remplissage des formations). La complexité de cette chaîne génère de plus en retour une surcharge de travail pour les professionnels qui doivent dédier un temps supplémentaire pour informer les demandeurs d'emploi, temps qui pourrait être économisé si les outils en ligne étaient plus fiables et renforçaient l'autonomie des demandeurs d'emploi au lieu du contraire.

6.2. Ile-de-France : une multiplicité de sites donnant accès à un grand nombre d'informations dont la fiabilité n'est cependant pas toujours satisfaisante

[538] À l'exception des GRETA, seuls les sites offrant une vision de l'ensemble de l'offre de formation régionale sont ici étudiés.

6.2.1. Le site de la Région

6.2.1.1. Un accès aisé aux problématiques de formation mais pas d'accompagnement du demandeur dans sa démarche

[539] Le site de la Région permet un accès relativement simple aux pages consacrées à la problématique de la formation des demandeurs d'emploi (accueil<Formation-Emploi<Les demandeurs d'emploi). Cependant les informations présentées sont très précises (VAE, dispositif qualifiant-compétence, dynamicadres, tarification solidarité transport, chèque mobilité) et ne donnent pas une vision d'ensemble aux demandeurs de la démarche à suivre pour élaborer et réaliser son projet de formation. Plusieurs éléments pertinents sont cependant donnés au demandeur :

- un numéro téléphonique pour avoir de l'information sur les dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi, démarche intéressante vis-à-vis des personnes qui seraient peu à l'aise avec l'outil informatique ;
- un lien vers l'espace régional Emploi-formation ;
- un lien vers le site de Pôle emploi. On peut cependant regretter que ce lien pointe vers la page d'accueil de Pôle emploi sur laquelle il n'est pas question de formation au lieu de la page consacrée par Pôle emploi à cette problématique (http://www.pole-emploi.fr/candidat/je-me-forme-@/index.jspz?id=77299) ;
- un lien vers le site Lesmetiers.net, site tenu par la Région et dédié aux jeunes

6.2.1.2. L'espace régional Emploi-formation : un effort notable d'accompagnement du demandeur même si rien n'est dit sur les modalités de prise en charge des frais connexes et sur l'offre nationale de formation

[540] Cet espace est consacré de façon concomitante aux problématiques de recherche d'emploi et d'accès à la formation. La structuration des onglets est pertinente dans la mesure où la démarche est progressive (1. Par où commencer, 2. Faire un bilan, 3. Suivre une formation, 4. Rechercher un emploi, 5. Postuler, 6. Explorer d'autres voies). Une entrée par dispositifs permet aussi au demandeur d'emploi d'effectuer sa recherche s'il sait plus précisément ce qu'il veut. La rubrique « Suivre une formation » est elle-même organisée en trois items qui reproduisent de façon efficace la démarche à suivre pour le demandeur (rencontrer le conseiller Pôle emploi, rechercher la formation utile, régler les questions matérielles pour la réaliser : financement, rémunération).

[541] L'onglet « Suivre une formation » se décompose en 3 items : 1) « Bien choisir sa formation », partie qui indique au demandeur les questions importantes à se poser ; 2) « Un organisme clé pour l'information en matière de formation », qui oriente le demandeur vers le site du GIP CARIF Ile-de-France ainsi que vers le site Lesmetiers.net. On peut regretter que le site national Intercarif ne soit pas ici référencé pour élargir le champ et la variété des offres potentiellement accessibles au demandeur ; 3) « Financement et rémunération », qui décrit les modalités financières de prise en charge des formations ainsi que les allocations touchées par le stagiaire. On aurait pu s'attendre à trouver dans une telle rubrique les autres éléments d'informations dont le bénéficiaire a besoin pour lever les obstacles éventuels à l'accès la formation (cf. transport, hébergement, restauration…).

6.2.2. Le portail régional Lesmetiers.net : un portail dédié aux jeunes

[542] Ce site créé à l'initiative du Conseil régional Ile-de-France vise le public jeune. Il offre différents services :

- un test en ligne permettant d'être aiguillé vers certains métiers plutôt que d'autres en fonction de ses goûts ;
- des descriptifs de métiers (description, qualités essentielles requises, salaire, principaux débouchés, évolution professionnelle, niveau d'études requis) ainsi que des exemples de formations permettant d'accéder au secteur professionnel ;
- des informations sur toutes les formations initiales offertes en Ile-de-France débouchant sur ce métier donné.

[543] Le volet orientation pourrait être particulièrement éclairant pour un demandeur d'emploi mais le volet formation qui est centré sur les formations initiales ne donne que des informations parcellaires, ce qui est compréhensible dans la mesure où ce public n'est pas la cible du site.

6.2.3. OREF Ile-de-France : des études potentiellement utiles pour un demandeur d'emploi en phase d'élaboration de son projet professionnel

[544] Ce site porté par le GIP CARIF Ile-de-France permet de trouver un grand nombre d'analyses et d'études sur les thématiques de l'emploi et de la formation. Il peut être utile pour un demandeur d'emploi dans la phase d'élaboration de son projet professionnel, pour connaître plus précisément les métiers et les besoins d'une zone d'emploi. Il faut cependant noter qu'aucun accompagnement du demandeur n'étant prévu sur le site, il est plutôt ardu de se repérer pour une personne n'ayant pas au préalable une connaissance très précise de ce qu'il recherche et un niveau suffisant pour retirer par elle-même des informations pertinentes de ces différentes études.

6.2.4. GIP CARIF Ile-de-France : un moteur de recherche de l'offre régionale de formations aux fonctionnalités globalement performantes mais au contenu peu fiable et peu pertinent

6.2.4.1. Un moteur de recherche aux fonctionnalités globalement performante

[545] Ce site offre un moteur de recherche particulièrement performant dans la mesure où le demandeur peut aussi bien mener des recherches simples comme des recherches cumulant un grand nombre de critères : type de formation (mot clé), métier/domaine (à partir de champs préexistants), références CARIF, lieu, niveau/certification (à l'entrée et à la sortie), durée, dates (d'entrée et de sortie), modalités d'organisation (ex. cours du soir ou durant le week end…). Le paramétrage du site permet, de plus, pour un même critère d'avoir des modalités cumulatives (ex. pour le lieu choisir un département et par ailleurs une commune en dehors du département).

[546] Certaines fonctionnalités de proposition intuitive à partir de ce que saisit en ligne le demandeur permet de l'accompagner dans son choix pour les items où les propositions sont particulièrement nombreuses (ex. le site propose au demandeur environ 300 choix de métiers différents à pré-séléctionner). La configuration de la recherche ne reconnaissant pas les lettres avec accent (ex. la lettre « à » pour « service à la personne » ou « é » pour « transport aérien ») limite l'efficacité des recherches : en effet, si le demandeur saisit sa recherche avec accent, la recherche est infructueuse sans l'informer que cet échec n'est peut-être pas dû à l'inexistence de l'offre mais au paramétrage de l'outil du CARIF.

[547] Le paramétrage du site est parfois déroutant pour un demandeur (ex. les dates d'entrée en formation proposées remontent à 2008). On peut regretter aussi que le moteur de recherche ne permette pas une recherche sur les départements ou villes limitrophes de la Région Ile-de-France.

[548] Plusieurs recherches ont été effectuées : il est fréquent qu'elles soient sans résultat. Le demandeur est invité à modifier sa recherche mais il ne lui est pas fait de suggestion de modification lui permettant d'avoir une recherche fructueuse (ex. étendre la recherche à un département frontalier où la base de données aurait identifié une formation correspondant au besoin et aux dates du demandeur).

[549] Les modalités de gestion de l'information paraissent intéressantes (export des listes en fichier Excel ou dans un panier) même si la mission n'est pas parvenu à les faire fonctionner au moment des tests.

6.2.4.2. La pertinence et la fiabilité des informations transmises posent véritablement question

[550] Au-delà des potentialités techniques du moteur de recherche, la pertinence et la fiabilité de l'information trouvée sur le site posent question. Pour une recherche effectuée le 4 mars 2013 d'une formation dans le domaine des services à la personne sur toute l'Ile-de-France, le site recense 22 formations. Or parmi ces formations, seule une concerne l'année 2013. Toutes les autres sont antérieures, certaines remontant même à 2010… Au-delà de l'antériorité des formations proposées, il est très surprenant que seulement une formation en 2013 (dont le début est en septembre, soit plus de six mois plus tard) soit recensée, ce qui conduit à s'interroger sur la fiabilité de l'outil et à sa pertinence pour accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs recherches.

[551] Pour la seule formation apparemment accessible en 2013 (cf. Employé(e) familial(e)), le demandeur a accès à une fiche descriptive très détaillée de la formation : organisation pédagogique, organisme de formation (avec un contact téléphonique), date de la prochaine session et de la suivante (septembre 2014 pour celle-ci) ainsi qu'une information variée sur la formation : entrée/sortie ou non permanente, effectif, lieu, contact, accès handicapé, restauration et hébergement sur place, ainsi que les éléments utiles pour continuer sa démarche : modalités d'inscription (test, entretien…), le lieu pour l'inscription et les contacts (téléphone et mail), il est aussi mentionné s'il reste de la place dans la formation.

[552] L'appel de l'organisme de formation qui avait pour but de finaliser l'inscription n'a pas été concluant : la boîte vocale de l'organisme ne permet pas d'accéder à un interlocuteur ; les données transmises sont précises mais ne sont semble-t-il plus à jour (cf. il est fait mention d'une « prochaine formation en janvier 2013 »). Il est dit qu'il n'y a plus de place pour la formation « Employée familiale » contrairement à ce qui est indiqué sur le site du CARIF. Mais il est probable que les informations téléphoniques sont trop anciennes et concernent la rentrée de septembre 2012 (la prochaine formation devant avoir lieu dans 6 mois).

[553] La mission a testé le site en modifiant sa recherche initiale en indiquant à la place de « Service à la personne » « Informatique ». Le site recense 66 offres sur toute l'Ile-de-France mais plus de 90 % des propositions concernent des entrées en formation antérieures à la date de recherche, la majorité en 2012, et seulement six formations sont postérieures à la date du 4 mars 2013, ce qui paraît *a priori* bien peu. Sélectionner une formation *a priori* non accessible étant donné que la date d'entrée est antérieure à celle du jour de la consultation permet cependant de s'apercevoir que des sessions sont déjà programmées plus tard dans l'année, contrairement à la première information donnée.

[554] En sélectionnant une des formations répondant à cette configuration (cf. date d'entrée antérieure à la date de recherche) de « développeur intégrateur web », la mission a poursuivi ses investigations pour un demandeur d'emploi cherchant une formation en informatique : l'accès à la fiche permet d'apprendre qu'une formation est en réalité ouverte à partir du 18 mars 2013, qu'il reste de la place, que le site de formation n'offre pas de restauration sur place. L'appel de l'organisme de formation concerné nous apprendra que :

- La formation a été annulée il y a longtemps (date non connue) ;
- La personne ne connaît pas le site Carif-idf.org et s'étonne de l'absence d'actualisation des informations ;
- Le site de formation offre une possibilité de restauration via une cafétéria ;
- La date de la prochaine session n'est pas connue précisément (sans doute à l'automne) ;
- Aucune date de réunion d'information et de pré-test n'est à ce jour programmée ;
- La procédure qu'il est recommandé de suivre est la suivante : envoyer son CV, attendre une convocation à une réunion d'information (sans doute dans un mois ou deux), réaliser ensuite des tests, puis une semaine après un entretien (si les tests ont été positifs) ; une fois la candidature validée et le devis fourni au demandeur d'emploi, il lui est recommandé de prendre rendez-vous avec son conseiller Pôle emploi afin de voir comment faire financer la formation ;
- La personne n'a pas été en mesure de dire à partir de quand il sera sûr que la formation aura bien lieu (notamment par rapport au taux de remplissage du stage) ;

[555] Ce test fait ressortir le manque de fiabilité des informations fournies par le site Carif-idf : le site donne un très grand nombre d'informations mais des données aussi essentielles que les dates ou la disponibilité des places ne sont pas fiables.

[556] Ces quelques tests ne permettent certes pas de tirer un enseignement d'ensemble sur la fiabilité de l'information mise à disposition des demandeurs d'emploi mais constituent un faisceau d'indices n'attestant pas de la grande utilité du site pour accompagner un demandeur d'emploi dans l'élaboration de son projet de formation en l'état actuel des choses.

6.2.4.3. Un organisme dont l'action en direction des demandeurs d'emploi manque de clarté

[557] En guise de présentation du site Internet, il est fait mention que « *Le GIP CARIF Ile-de-France s'adresse prioritairement aux décideurs et aux opérateurs de l'emploi et de la formation d'Ile-de-France* ». Afficher une telle mission paraît surprenant au regard du service direct attendu pour des demandeurs d'emploi. Dans la rubrique consacrée à la présentation des missions de l'organisme, rien n'est dit sur les demandeurs d'emploi ni sur la réponse à leurs besoins que le site est supposé apporter (c'est du moins de cette manière que la Région le présente sur son site).

6.2.5. Le site régional de l'AFPA (voir la partie consacrée à l'AFPA)

[558] Les sites régionaux de l'AFPA ne sont du point de vue de la formation que la déclinaison du site national. Le choix de la région pour les formations est simplement présélectionné.

6.2.6. Les GRETA[210] Ile-de-France : une vision parcellaire de l'offre sans moteur de recherche performant

[559] Les sites Internet des GRETA permettent d'avoir accès à l'offre de formations proposées par l'Education nationale. La mission a visité le site GRETA Versailles dans la mesure où il est particulièrement bien référencé par Google (à la recherche par mot clé « formation demandeur d'emploi ile de France »).

[560] Il est possible d'avoir accès à l'offre de formation à l'échelle de l'Académie mais pas au-delà. Le moteur de recherche permet d'entrer très peu de critères : public concerné, GRETA ciblé, et secteurs professionnels voulus. Les informations recensées ne transmettent pas en première analyse les dates d'entrée en formation. La génération de la fiche d'une formation permet cependant d'accéder à ces dates ainsi qu'aux objectifs, contenu, méthodes pédagogiques, durée, pré-requis, validation et financement de la formation ainsi qu'à un contact pour avoir des informations supplémentaires. La procédure de sélection des candidats n'est, quant à elle, pas spécifiée.

[561] Le site du GRETA Est-Essonne est quant à lui encore plus frustre, aucun moteur de recherche n'étant mis à disposition.

6.3. PACA : un moteur de recherche de formation qui offre peu de potentialités

6.3.1. Le site du Conseil régional

[562] Le site Internet de la Région ne retient pas une entrée par public (ex. demandeurs d'emploi, jeunes, …), mais plutôt une entrée par thématiques et dispositifs ; la racine de l'arborescence « Formation » ouvrant accès à 13 onglets possibles allant du CARIF, CPRDF[211], SPRFPA[212], chèque VAE[213], les transports, les lycées et CFA[214], à la formation des salariés ou encore aux formations sanitaires et sociales. Les informations à destination des demandeurs d'emploi ne sont pas isolées mais disséminées dans différentes rubriques de la partie « Formation » du site. Le site régional du CARIF est fortement mis en avant.

6.3.2. Le site du CARIF PACA : un moteur de recherche sur la formation peu puissant, des informations datées et des fiches descriptives faiblement renseignées et peu fiables

[563] Deux sites différents ont été trouvés sur Internet pour cet organisme (http://www.espace-competences.org et http://www.emploiformationpaca.org), sans que la mission ne parvienne véritablement à comprendre la raison de ces deux sites. Cela est d'autant plus surprenant que le moteur de recherche de l'offre de formation n'est pas le même. La mission a étudié le site vers lequel le Conseil régional donne un lien sur son propre site. Cependant, une analyse rapide des critères de recherche possibles a montré que ce site est moins puissant que l'autre (qui a pourtant peu de critères possibles de recherche d'une formation).

---

[210] GRoupement d'ETAblissements publics locaux d'enseignements.
[211] Contrat de plan régional de développement des formations.
[212] Service Public Régional de Formation Permanente et d'Apprentissage de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.
[213] Validation des acquis de l'expérience.
[214] Centre de Formation d'Apprentis.

[564] Le site du CARIF accompagne le demandeur dans l'élaboration de son projet professionnel (cf. connaissance des métiers, construction d'un projet) jusqu'aux aspects pratiques de la formation. Les données sur les métiers sont très variées et fonctionnent comme un agrégateur de contenu à partir de l'information d'autres sites (ex. syndicats professionnels, Pôle emploi, CNFPT…)

[565] Pour la formation, un numéro vert est à disposition pour appeler une plateforme régionale d'information sur la formation[215].

[566] Le moteur de recherche avancée a des potentialités très réduites : les seules modalités qui peuvent être choisies sont des mots clés (ce qui est utile seulement pour une personne ayant une idée précise de ce qu'elle recherche), le lieu, le niveau de sortie, le public (demandeurs d'emploi ou salariés). Des modalités telles que le code CARIF, le domaine ou le métier ne sont pas accessibles sur ce site (elles le sont sur l'autre). Des éléments relatifs à la date d'entrée, à la durée ou au niveau d'entrée ne sont pas des critères proposés.

[567] La recherche permet de générer des listes de formation correspondant aux critères demandés, mais les informations fournies s'avèrent peu variées et peu pertinentes : la liste donne comme premières informations le nom de l'action de formation, les dates d'entrée et sortie par session, le lieu, l'organisme et le financeur. Un test a été effectué pour un souhait de formation comme cuisinier sur toute la région pour un demandeur d'emploi, 75 propositions sont faites. Sur ces 75 propositions, seules trois concernent des formations à venir. Pour toutes les autres, la date d'entrée est antérieure à la date de la recherche, certaines formations remontant même à l'année 2010.

[568] La sélection d'une formation permet d'accéder à une fiche détaillée de la formation. Les renseignements donnés sont à nouveau très réduits : adresse, contact, programme, conditions d'entrée, durée, effectif. Rien n'est dit sur la date de la prochaine session, les places disponibles, la restauration ou l'hébergement sur place…, ces informations n'étant pas même forcément remplies pour toutes les fiches (en effet, certaines se réduisent à l'adresse, le contact et la durée). Le site offre un lien vers le site national InterCarif pour élargir son champ de recherche en dehors de la région, ce qui est une démarche pertinente au regard des besoins de demandeurs d'emploi potentiellement non pourvus sur le territoire régional.

[569] Il est à noter que l'indication sur le lieu n'est pas toujours claire : à titre d'exemple, l'adresse indiquée pour une formation de commis de cuisine est Saint-Raphaël (sans doute l'adresse de l'organisme), mais le lieu indiqué pour la session est Orange. La mission a appelé l'organisme pour avoir des précisions (cette formation étant une des trois seules à venir) : l'appel n'a pas été concluant car l'interlocuteur n'a pas été en mesure de fournir les renseignements attendus, elle n'avait pas connaissance de cette formation et devait rappeler ultérieurement, ce qu'elle a fait.

[570] La situation s'est alors avérée plus complexe que prévue : les informations données sur le site du CARIF concernent l'organisme de formation référent du marché Pôle emploi mais la formation est portée par un sous-traitant de cet organisme. Le CARIF a mélangé les informations (contact téléphonique et adresse de l'organisme de formation référent mais en mentionnant le nom de la personne à la tête de l'organisme sous-traitant). Le contact nominatif donné sur le site était inconnu à l'interlocuteur lors du premier appel. Le lieu mentionné pour l'organisme de formation sous-traitant est Marseille. À ce stade, trois lieux différents ont été évoqués Saint-Raphaël, Orange et Marseille pour la même formation, ce qui est de nature à créer de la confusion. Le nom de l'organisme de formation indiqué sur le site du CARIF (le référent) n'est donc pas celui qui dans la réalité donne la formation (le sous-traitant).

[571] L'appel de l'organisme de formation sous-traitant permettra d'avoir peu d'informations supplémentaires :

- La réunion d'information collective et les tests n'ont pas encore eu lieu ; elle aura lieu le 4 avril mais l'organisme de formation ne connaît pas le lieu, seul Pôle emploi le connaît ;

[215] Ce numéro vert n'a pas été testé par la mission.

- Les places encore disponibles ne sont pas connues de l'organisme de formation ; seul Pôle emploi le connaît ;
- La date où le demandeur aura la réponse finale (positive ou négative) d'accès à la formation n'est pas connue non plus.

[572] L'interlocutrice recommande de se rendre sur les lieux ressources dans la région pour recueillir de l'information ou d'appeler le numéro gratuit du CARIF mais s'accorde à dire qu'il ne donne pas des informations aussi précises que celles préalablement demandées lors de l'entretien (informations pourtant nécessaires pour élaborer précisément son choix de formation), mais plutôt des informations plus générales sur l'orientation.

[573] L'interlocutrice conclut l'échange en recommandant de prendre rapidement rendez-vous avec le conseiller Pôle emploi pour se faire prescrire cette formation et ainsi se rendre à la journée d'information.

7. CONCLUSION : UN OUTILLAGE INSUFFISANT DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI OBERE LEUR AUTONOMIE DANS LA CONDUITE DE LEUR PARCOURS

[574] Il ressort de ces différents tests des services dématérialisés téléphoniques ou Internet qu'il existe un certain nombre d'informations sur les droits, démarches et l'offre de formation au niveau régional et national à la disposition des demandeurs d'emploi.

[575] Toutefois, ces informations sont incomplètes, souvent peu fiables et insuffisamment tournées vers les besoins des demandeurs d'emploi. Elles ne permettent pas à un demandeur d'emploi qui serait autonome sur tout ou partie de son projet de formation de mener par lui-même ses recherches et de conduire ses démarches.

De telles lacunes présentent comme conséquence de complexifier le parcours des demandeurs d'emploi qui ont dès lors moins de lisibilité sur ce qu'il est possible de faire. Elle reporte inutilement une charge de travail supplémentaire sur les acteurs du service public de l'emploi que les demandeurs d'emploi sont par conséquent contraints de mobiliser pour avancer dans leur parcours d'accès à la formation. Une telle complexité peut par ailleurs expliquer pourquoi il est parfois difficile pour les organismes de formation de remplir les sessions qu'ils proposent : en l'état des recherches effectuées par la mission, il n'est pas interdit de penser que la défaillance des outils en ligne mis à la disposition des demandeurs d'emploi soit un facteur de mauvais appariement entre la demande de formation des chômeurs et l'offre de formation des organismes.

Annexe 8 : Les Systèmes d'information au service de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation

ANNEXE 8 : LES SYSTEMES D'INFORMATION AU SERVICE DE L'ACCES DES DEMANDEURS D'EMPLOI A LA FORMATION 199

1. L'ACCES A LA BONNE INFORMATION CONCERNANT L'OFFRE DE FORMATION RESTE DIFFICILE. 202

1.1. L'accès à l'information conditionne pourtant l'accès à la formation 202

1.2. Les interfaces régionales recensant l'offre de formation sont aujourd'hui très hétérogènes 202

1.2.1. Les bases régionales ne rassemblent pas les mêmes informations 202

1.2.2. L'accessibilité et la qualité de leur contenu est hétérogène 203

1.3. L'organisation de ces systèmes d'information évolue progressivement en région 203

1.3.1. Une volonté affichée de clarification des rôles 203

1.3.2. De nouveaux outils partagés voient le jour 204

1.3.2.1. Ces outils ont vocation à rassembler l'offre de formation 204

1.3.2.2. La gestion des places disponibles en information collective reste problématique 204

2. L'INFORMATION DOIT POUVOIR S'INTEGRER DANS LES ACTES METIER DES PRESCRIPTEURS DE FORMATION 204

2.1. Les outils de suivi et d'accompagnement sont en constante évolution 204

2.2. Les nombreuses interfaces d'accès à l'offre de formation ne facilitent pas les actes professionnels des prescripteurs 205

3. L'ACCOMPAGNEMENT DES PARCOURS ET LE PILOTAGE OPERATIONNEL DE LA FORMATION SONT DIRECTEMENT IMPACTES PAR L'ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET LEUR HETEROGENEITE 207

3.1. La qualité des prescriptions effectuées est largement conditionnée par la qualité des systèmes d'information 207

3.2. Le suivi des mises en relation avec les organismes de formation est une nécessité 207

3.3. L'intégration des systèmes d'information a un impact déterminant sur l'ensemble des démarches à effectuer pour les demandeurs d'emploi 208

4. LES SYSTEMES D'INFORMATION ACTUELS NE PERMETTENT PAS UN SUIVI QUALITATIF DU PARCOURS DE FORMATION 210

4.1. Les demandeurs d'emploi ont assez peu de visibilité sur les étapes de leurs parcours 210

4.2. De nombreuses formalités administratives ne sont pas encore automatisées 210

4.3. Les systèmes d'échange d'information entre prescripteurs et organismes de formation gagneraient à être mis en cohérence et déployés 210

4.4. La production de données d'évaluation du parcours n'est pas encore pleinement opérationnelle 211

5. LE PROJET DOKELIO TRADUIT LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE DE L'INFORMATION AU NIVEAU NATIONAL 212

5.1. Le projet DOKELIO devait permettre, à l'origine, une prescription de formation au niveau national 212

5.2. Le projet DOKELIO évolue aujourd'hui vers une meilleure prise en compte des besoins des acteurs.....*213*
5.2.1. Le pilotage du projet a dû intégrer la diversité des acteurs et des processus.....213
5.2.2. L'organisation générale du projet DOKELIO est en cours de révision.....213
5.2.2.1. La fonction d'entrepôt national de données est confirmée 213
5.2.2.2. L'offre de services à destination des prescripteurs n'est pas encore arrêtée..... 214
5.3. La cohérence entre les différents acteurs reste perfectible.....*215*
5.3.1. Deux bases de données nationales vont coexister 215
5.3.2. L'affichage de la disponibilité d'une action de formation peut être amélioré.....215

[576] L'outillage des différents acteurs en matière de systèmes d'information relève d'un ensemble de fonctions qui, selon les régions, sont plus ou moins intégrées et disposent d'une ergonomie inégale pour leurs utilisateurs. De nombreux rapports, en particulier les rapports Marx[216] et Larcher[217] ont pourtant souligné l'importance d'une mise en cohérence de ces différents outils afin d'améliorer l'information du public et des organismes prescripteurs, condition fondamentale de l'efficacité de la chaîne d'accès à la formation.

[577] Aujourd'hui, malgré des avancées notables dans certaines régions, le constat des difficultés d'accès à une information suffisante est encore d'actualité. Un travail significatif de mise en cohérence et de normalisation de ces différents systèmes est encore nécessaire.

[578] La mise en place de parcours simplifiés d'accès à la formation professionnelle ne pourra avoir lieu sans que les systèmes d'information qui y contribuent soient eux aussi suffisamment intégrés pour permettre une continuité des parcours.

[579] Avant d'analyser le fonctionnement des systèmes d'information au service de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, il est nécessaire au préalable d'en comprendre les usages qui peuvent être distingués selon cinq fonctions principales :

- la gestion des actions de formation par les financeurs de formation et leurs opérateurs ;
- l'accessibilité des informations utiles sur l'offre de formation à destination des professionnels de l'orientation et du grand public ;
- la réservation ou le pré-positionnement en direct sur des actions de formation, principalement via la possibilité d'inscription aux sessions d'information collective ;
- la gestion et le suivi des parcours individuels par l'indexation et l'échange d'informations entre organismes de formation et services d'accompagnement
- le pilotage des organisations en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi grâce aux requêtes permettant d'interroger l'activité de ces services.

[580] Pour répondre à ces objectifs, se sont mis en place, au niveau national ainsi qu'en régions, de nombreux systèmes d'information dédiés. L'organisation de ces derniers est d'une importance fondamentale dans l'accès à la formation des demandeurs d'emploi car elle vient structurer les relations entre les différents acteurs de ce parcours (les demandeurs d'emploi, le service public de l'emploi, les organismes de formation et leurs financeurs).

[581] Pour mener à bien l'évaluation de ces différents systèmes, la mission a interrogé la DGEFP[218], Pôle emploi, le Conseil national des missions locales, Centre Inffo et l'association Intercarif.

[582] Dans le cadre de ses déplacements en régions, la mission a aussi analysé l'usage fait par les conseillers des différents systèmes d'information à leur disposition. Enfin la mission a elle-même procédé à des tests relatifs aux informations accessibles directement sur Internet pour les demandeurs d'emploi (voir Annexe 7 : La recherche d'information sur la formation en ligne par les demandeurs d'emploi).

[216] Jean-Marie MARX, Bertrand DEUMIE, Sylvie VIDAL, *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie MARX*, secrétariat d'Etat à l'Emploi, 2010.
[217] Gérard LARCHER, sénateur des Yvelines, *La formation professionnelle clé pour l'emploi et la compétitivité*, rapport remis au président de la république, 2012.
[218] La mission a eu connaissance des bilans, transmis par la DGEFP, des systèmes d'information régionaux issus des visites menés par la DGEFP en partenariat avec Centre Inffo, l'association Intercarif et les Régions depuis décembre 2012.

1. L'ACCES A LA BONNE INFORMATION CONCERNANT L'OFFRE DE FORMATION RESTE DIFFICILE

1.1. L'accès à l'information conditionne pourtant l'accès à la formation

[583] **Pour les demandeurs d'emploi**, l'accès à l'information sur l'offre de formation conventionnée est une première étape concrétisant leur projet professionnel et le dialogue avec un professionnel de l'orientation. Pouvoir situer l'offre de formation (sur le territoire et dans le temps) et connaître ses modalités de prise en charge est primordial.

[584] **Pour les intervenants du service public de l'emploi**, la qualité de ces informations constitue également une donnée fondamentale de l'accompagnement et doit permettre une mise en relation facilitée avec l'organisme de formation.

[585] **Pour les financeurs publics** et **les organismes de formation,** la possibilité d'échanger des informations sur le suivi des formations et leur remplissage est une information majeure afin d'assurer la coordination entre acteurs et un pilotage efficace de l'offre de formation.

[586] Ce sont les CARIF[219] qui ont à leur charge la collecte et la diffusion de ces informations et doivent agréger des informations issues de financeurs et d'organismes de formation qui peuvent avoir des pratiques différentes en termes de type et de format d'information diffusée et de procédures d'accès à l'organisme de formation. L'action de diffusion de l'information sur l'offre de formation se fait au moyen de portails intranet ou internet dédiés.

[587] De nombreux constats[220] ont été faits montrant les difficultés rencontrées par le grand public et les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans l'accès à l'offre de formation, d'autant plus que celle-ci s'inscrit dans le cadre d'organisations régionales qui sont tout à fait différentes les unes des autres.

1.2. Les interfaces régionales recensant l'offre de formation sont aujourd'hui très hétérogènes

1.2.1. Les bases régionales ne rassemblent pas les mêmes informations

[588] Bien que l'ensemble des bases de données comprenne les formations conventionnées par les Conseils régionaux ainsi que celles de Pôle emploi, il n'en va pas de même concernant les formations aujourd'hui financées par l'Etat (notamment par le biais des DIRECCTE), l'AGEFIPH, certains Conseils généraux et certains OPCA. Concernant ces financeurs, la fiabilité des informations collectées est d'autant plus faible que les modes d'organisation de l'accès à la formation sont différents (par exemple le programme « compétences clés » ou les POE-Collectives).

[589] Concernant l'information sur l'offre privée de formation continue, généralement éligible au Congé Individuel de Formation ou finançable par le biais du Droit Individuel à la Formation, celle-ci est présente de manière tout à fait inégale selon les régions. Dans certaines, elles ne sont pas présentes sur les bases de données régionales[221], dans d'autres elles doivent dépasser un certain volume horaire pour y figurer[222]. En PACA, l'information sur l'offre privée passe par un comité d'éthique qui ne retient que les actions bénéficiant de la recommandation d'un « tiers expert »[223] (en particulier d'un OPCA).

---

[219] Centres d'Animation, de Ressources et d'Information sur la Formation.
[220] Dont le rapport MARX.
[221] Par exemple en Picardie.
[222] Allant de 7 heures en région Pays-de la Loire à 100 en région Ile-de-France.
[223] Selon la formulation issue du bilan des visites régionales menées par la DGEFP.

1.2.2. L'accessibilité et la qualité de leur contenu est hétérogène

[590] L'accessibilité à la base de données nécessite le plus souvent de se connecter à l'outil régional grand public (quand il en existe un) ou professionnel du CARIF. L'évaluation de ces services dématérialisés réalisée par la mission montre les limites de ces outils qui sont insuffisamment tournés vers les besoins des demandeurs d'emploi[224], la qualité des informations qui y sont présentées restant notamment relativement irrégulière (affichage fréquent de sessions de formation terminées, lieux de formation erronés, etc.)[224].

[591] Des Régions, comme Rhône-Alpes et Aquitaine, ont prévu, en plus de leur site Internet grand public, une interface directement accessible aux organismes prescripteurs et un outil de suivi et de pilotage des parcours d'accès à la formation. Toutefois, seule la région PACA a prévu une intégration directe du contenu de la base de données dans les outils métiers des prescripteurs régionaux (Pôle emploi et Missions locales)[225].

1.3. L'organisation de ces systèmes d'information évolue progressivement en région

1.3.1. Une volonté affichée de clarification des rôles

[592] Face au constat répété de difficultés d'accès à l'information concernant l'offre de formation et dans un objectif d'amélioration du service, la circulaire de la DGEFP du 25 juillet 2011 a fixé les règles relatives à la saisie et à la diffusion de l'information sur l'offre de formation des différents financeurs publics. Désormais, les organismes de formation doivent saisir eux-mêmes le descriptif, en termes de contenu, de disponibilités et de modalités d'inscription, dans un format standard, LHEO[226], et le transmettre aux CARIF qui ont en charge le contrôle de la qualité des informations saisies. Ces derniers ont ensuite à leur charge la diffusion de cette information au niveau régional. La circulaire précise que cette information doit être accessible autant pour les réseaux de prescripteurs que pour le grand public.

[593] Cette décision a contraint Pôle emploi, qui utilise généralement son propre outil de gestion des achats interfacés avec son logiciel de gestion des parcours, à convertir progressivement ses applications informatiques à ce langage afin de le rendre compatible avec les bases d'information des CARIF.

[594] Lorsque ces informations sont générées directement par un outil régional de gestion des achats, les organismes de formation peuvent les compléter. Les CARIF ont ensuite vocation à les contrôler.

[595] Des progrès ont ainsi été réalisés en matière de qualité des données reçues. Néanmoins et malgré cette clarification, selon les régions, la qualité et l'organisation de ces informations dans les portails d'informations des CARIF font toujours l'objet de critiques et restent encore à améliorer afin de permettre aux prescripteurs et au grand public de bénéficier d'informations exhaustives.

[596] Le manque de fiabilité des informations ne relève pas toujours d'un défaut de saisie mais peut aussi avoir pour origine des ajustements au fil de l'eau par les organismes de formations et leurs commanditaires. Il en résulte donc parfois un manque de lisibilité sur les actions de formation dont la programmation évolue en cours d'année.

---

[224] Cf. Annexe 7 : La recherche d'information sur la formation en ligne par les demandeurs d'emploi.

[225] Cf. partie 3 : « *L'accompagnement des parcours et le pilotage opérationnel de la formation sont directement impactés par l'architecture des systèmes d'information et leur hétérogénéité é* »

[226] LHEO est un *langage de référence commun de description de l'information sur l'offre de formation. Ce langage minimal permet d'exprimer de façon cohérente une action de formation qui peut ensuite être lue, diffusée, classée et décrite par le plus grand nombre*, ce langage a été mis en place par la DGEFP (Source : http://lheo.org/).

1.3.2. De nouveaux outils partagés voient le jour

1.3.2.1. Ces outils ont vocation à rassembler l'offre de formation

[597] La plupart des régions françaises se sont dotées d'outils de gestion des marchés permettant une alimentation directe de la base de données régionale à partir des renseignements remplis par les organismes de formation lorsqu'ils candidatent à un marché. Dans ce cas, les CARIF n'ont alors pas à ressaisir ces informations.

[598] Les autres acheteurs de formation (Pôle emploi, AGEFIPH, les DIRECCTE) ne bénéficient, en revanche, généralement pas d'une telle fonctionnalité d'alimentation automatique de la base régionale, ce qui explique qu'ils mettent en place des flux séparés et que, pour les formations de l'AGEFIPH ou des DIRECCTE, leur contenu ne soit pas toujours accessible depuis le portail régional.

[599] En réponse, certaines régions, par exemple Rhône-Alpes, ont prévu, grâce à une logique de co-achat les mêmes modalités de gestion et de prescription afin d'harmoniser les informations à destination du public (en y intégrant également la formation initiale et en alternance) et à destination des prescripteurs (à travers l'outil PROSPER).

[600] Le fait de disposer d'un langage commun, LHEO (même si toutes les régions n'ont pas adopté la même version), en parallèle du développement de logiques de coordination des actes d'achat, devrait permettre une harmonisation des informations présentes dans les bases des différentes régions.

1.3.2.2. La gestion des places disponibles en information collective reste problématique

[601] L'immense majorité des régions ne dispose pas aujourd'hui d'un outil de gestion des places en formation et en information collective.

[602] En Aquitaine et en Rhône-Alpes, il est possible pour les prescripteurs d'être informés des places disponibles en information collective, mais cette information n'est pas à la disposition du grand public. En Poitou-Charentes, le CARIF ambitionne de mettre en place d'un tel service.

[603] Pôle emploi, à travers son applicatif Aude Formation, intègre désormais la gestion des places en information collective à son outil de gestion des parcours, ce qui permet aux conseillers de visualiser les places disponibles au sein des formations de Pôle emploi (et en PACA sur celles de l'offre du Conseil régional).

[604] La mission n'a pas eu connaissance de régions qui aujourd'hui mettent à disposition du grand public l'information sur le nombre de places disponibles en information collective et en formation ou, de façon plus légère, sur le simple fait qu'il reste ou non des places dans une session donnée.

2. L'INFORMATION DOIT POUVOIR S'INTEGRER DANS LES ACTES METIER DES PRESCRIPTEURS DE FORMATION

2.1. Les outils de suivi et d'accompagnement sont en constante évolution

[605] À travers l'élaboration du module *Aude Formation*, Pôle emploi se dote progressivement d'un logiciel de simplification du suivi du parcours du demandeur d'emploi. L'outil devrait permettre d'éviter aux demandeurs d'emploi les multiples allers-retours entre leur agence et les organismes de formation. Il permettra également de numériser la prescription des différentes mesures d'orientation, de mise en relation avec les organismes de formation et, à terme, de suivre les personnes en formation.

[606] Pôle emploi vise ainsi à limiter les démarches purement administratives des chômeurs. Cependant, dans l'état actuel du fonctionnement des bases de données, ce processus n'est pas étendu aux formations des Conseils régionaux. Néanmoins, il est prévu une consultation intégrée de l'offre de formation issue des CARIF, ce qui évitera la multiplication des interfaces informatiques sur les postes de travail des conseillers.

[607] La raison principale pour laquelle le déploiement de ce fonctionnement n'est aujourd'hui possible que pour les formations financées par Pôle emploi tient au fait que ce dernier ne reçoit pas des Conseils régionaux l'information concernant les dates des informations collectives. En effet, les Régions n'exigent pas, dans les cahiers des charges des appels d'offre adressés aux organismes de formation, que ces derniers transmettent à Pôle emploi cette information dès le moment où la date est arrêtée. Une telle situation entrave par ailleurs la mobilité interrégionale des chômeurs dans l'accès à la formation car il leur est alors difficile, ainsi qu'à leur conseiller, de connaître le dates de formation à venir ailleurs.

[608] La même difficulté se pose aux Missions locales, dont le système d'information ne bénéficie d'aucun interfaçage direct avec les bases de données recueillant l'offre de formation. Les conseillers de Missions locales sont, dès lors, contraints à l'usage d'une multitude d'outils de consultation de l'offre de formation et de prescription externes lorsqu'ils ne doivent pas, en plus, réorienter les personnes vers Pôle emploi pour bénéficier d'une prescription de formation issue de son offre propre. L'élaboration du nouveau système d'information des missions locales I-MILO[227] prévoit d'intégrer la consultation de l'offre de formation issue des CARIF, limitée à la consultation[228] . Ce nouveau système d'information ne devrait cependant pas, à lui seul, révolutionner les modalités de prescription des conseillers de Missions locales.

[609] La mission n'est pas par ailleurs parvenue au cours de ses investigations à identifier la plus-value qui véritablement justifierait que, pour la formation, les Missions locales (ainsi que les Cap emploi) n'utilisent pas le même outil que Pôle emploi (modulo quelques paramétrages complémentaires). Or, comme le montrent les expériences de la base de données *PROSPER* en région Rhône-Alpes et de *Cap métier*s en Aquitaine, il est tout à fait réalisable de faire travailler les différents prescripteurs de formation sur un même outil informatique. L'absence de convergence, ou *a minima* d'interfaçage, entre les outils de Pôle emploi et de ses cotraitants dans la majorité des autres régions, complexifie inutilement la gestion des flux d'informations et empêche les prescripteurs d'avoir une véritable visibilité sur les places disponibles en informations collectives et en formation.

[610] Les Cap emploi qui accompagnent les personnes handicapées ont aussi leur propre outil, *Parcours H*, qui n'intègre pas directement la consultation de l'offre de formation, et ne dispose pas d'interfaçage avec l'outil *Aude formation* développé par Pôle emploi.

2.2. Les nombreuses interfaces d'accès à l'offre de formation ne facilitent pas les actes professionnels des prescripteurs

[611] Dans de nombreuses régions, et en raison du déficit d'intégration de leurs systèmes de consultation de l'offre de formation, l'information des conseillers relève d'interfaces multiples.

[227] Dont la phase d'expérimentation dans une région pilote devrait commencer en janvier 2014, source *I-Milo*.
[228] Information transmise à la mission par le CNML.

[612] Concernant l'accès aux formations du programme « Compétence clés », les prescripteurs bénéficient grâce à l'outil Rosace, de l'accès à une plateforme de réservation en ligne des formations du programme. Cette interface qui s'intègre dans un dispositif comportant des entrées et sorties permanentes en formation dispose d'une fonction de réservation de places en ligne. Il est donc possible d'interroger le nombre de places disponibles sur une action et d'y positionner directement une personne. Pour mobiliser des actions d'acquisition des compétences de base, une telle fonctionnalité apparaît particulièrement utile. Néanmoins, en l'absence d'un calendrier prévisionnel des places en formation, l'accès à ces formations dépend de la disponibilité à l'instant où le projet est défini et désavantage les demandeurs d'emploi qui se présentent devant leur conseiller à une date où aucune place n'est offerte.

[613] L'ergonomie de cet outil par rapport aux autres systèmes de prescription peut conduire les conseillers à sur-mobiliser le dispositif à défaut d'information sur une autre offre de service correspondant à un besoin équivalent (par exemple préparation aux concours, remise à jour des connaissances de base, utilisations des outils informatiques).

[614] L'AFPA, à travers son outil Cerise, propose aussi aux différents prescripteurs une interface de pré-positionnement sur des actions de formation permettant ensuite à l'AFPA d'organiser sa mise en relation avec la personne. Le manque de visibilité pour les prescripteurs sur l'ensemble des actions consécutives à cette mise en relation (information collective, tests, préinscription et inscription) oblige bien souvent les conseillers à devoir se tourner vers les antennes de l'AFPA pour vérifier et suivre le processus d'accès à la formation des personnes orientées. Cette interface constitue pourtant le principal moyen pour ces derniers d'accéder à une information sur l'offre de formation extrarégionale. En effet, dans la mesure où des possibilités d'hébergement sont souvent accessibles pour les formations AFPA, il est fréquent que les conseillers ne consultent pas les portails nationaux (Orientation pour tous[229] ou le site Internet d'Intercarif) mais directement le site de l'AFPA afin d'éviter les complications liées à une mobilité interrégionale qui pourrait être génératrice des coûts induits mal pris en charge (déplacement, hébergement,…).

[615] Le réseau des Cap emploi constitue aussi un exemple de la multiplicité des interfaces avec lesquelles doivent œuvrer les conseillers. En plus de la diversité des systèmes d'information régionaux, ceux-ci doivent pouvoir accéder à l'information sur les formations à destination spécifiques des travailleurs en situation de handicap issues de l'offre de l'AGEFIPH et du FIPHFP[230] ou des CRP[231]. Cette offre est parfois partiellement regroupée mais, dans de nombreuses régions, elle est plutôt dispersée sur des interfaces distinctes. Cette difficulté pratique est la même pour les conseillers de Pôle emploi ou de Missions locales lorsqu'ils accompagnent des travailleurs en situation de handicap.

[616] De façon encore plus problématique, les conseillers intervenant dans le cadre des PLIE, de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ou dans d'autres dispositifs d'insertion sont aujourd'hui bien souvent exclus de ces systèmes de consultation de l'offre et de prescription intégrés et doivent alors mobiliser les systèmes d'information destinés au grand public dont la qualité est aujourd'hui très loin d'être satisfaisante[232]. Le déficit d'outillage entrave l'activité d'accompagnement des professionnels de ces réseaux auprès des demandeurs d'emploi.

[617] En plus des interfaces informatiques, l'information des conseillers sur l'offre de formation s'effectue encore aujourd'hui souvent aux moyens de diffusion de fichiers Excel ou de contacts informels entre services territoriaux des financeurs, des organismes de formation et des réseaux de prescription. Ce travail partenarial serait grandement facilité par une simplification des outils à leur disposition.

---

[229] Portail Internet de l'orientation mis en place par Centre Inffo dans le cadre de la circulaire DGEFP du 25 juillet 2011.

[230] Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

[231] Centre de rééducation professionnelle, voir Annexe 6 : L'accès à la formation des demandeurs d'emploi accompagné par le réseau Cap emploi.

[232] Voir Annexe 7 : La recherche d'information sur la formation en ligne par les demandeurs d'emploi : évaluation des services dématérialisés.

3. L'ACCOMPAGNEMENT DES PARCOURS ET LE PILOTAGE OPERATIONNEL DE LA FORMATION SONT DIRECTEMENT IMPACTES PAR L'ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET LEUR HETEROGENEITE

3.1. La qualité des prescriptions effectuées est largement conditionnée par la qualité des systèmes d'information

[618] Grâce aux méthodes qualitatives d'étude des parcours d'accès à la formation qu'elle a mobilisées, la mission a fait le constat, à de multiples reprises, que la difficulté d'accès à l'offre de formation constitue un obstacle essentiel à l'accompagnement vers la formation[233] par le réseau des prescripteurs.

[619] Pour Pôle emploi, il apparaît fondamental que les systèmes d'information puissent permettre d'accéder aux dates d'information collective. Aujourd'hui, bien que les 26 CARIF régionaux prévoient une alimentation du système de Pôle emploi, les formations des Régions ne prévoient que très exceptionnellement cette modalité de positionnement sur une information collective. Cette action correspond à une actualisation du dossier unique du demandeur d'emploi (l'EFO[234]).

[620] Il y a donc nécessité de créer un ou plusieurs outils d'interopérabilité entre *Aude Formation* et les outils de gestion régionaux, s'appuyant sur les mêmes données individuelles du stagiaire. À ce jour, une dizaine de régions sont concernées par la mise en place d'un tel outil. Dans ce cadre, il est primordial que les autres prescripteurs régionaux dont les Missions locales et les Cap emploi soient intégrés lorsque ces processus régionaux sont développés.

3.2. Le suivi des mises en relation avec les organismes de formation est une nécessité

[621] Pour les services d'accompagnement, lorsqu'une action de formation est prescrite via le positionnement du demandeur d'emploi sur une information collective, il est primordial que les effets de cette mise en relation soient connus, à savoir l'inscription à la session de formation, le positionnement en liste d'attente ou alors la non-admission des personnes ainsi que les motifs inhérents au refus.

[622] Si le demandeur d'emploi est inscrit en formation, cela donnera lieu à une nouvelle actualisation du dossier du demandeur d'emploi à travers la saisie d'une attestation d'inscription en stage (AIS[235]) qui conditionne le basculement prévisionnel de son statut en « demandeur d'emploi en formation » lorsque la personne entrera effectivement en stage à travers la saisie d'une troisième information, l'attestation d'entrée en stage (AES[236]). La saisie de ces étapes dans le dossier du demandeur d'emploi conditionne la continuité des prestations qui lui sont versées.

[623] Aujourd'hui, à l'exception de certaines régions[237], la saisie de ces informations n'est pas encore automatisée et passe donc encore par l'impression de formulaires papier que le chômeur doit faire signer auprès de nombreux acteurs pour être ensuite ressaisies dans le dossier personnalisé par le conseiller. L'absence de dématérialisation et d'intégration des systèmes génère ainsi des démarches administratives inutiles pour les usagers, des coûts de gestion pour les administrations, conduisant parfois à des pertes de dossier et toujours à des pertes de temps. Cela complexifie inutilement le travail des conseillers et nuit au bon déroulement du parcours du demandeur d'emploi.

---

[233] Information issue des constats en agence et des Focus Groupes.
[234] « Envoi En Formation ».
[235] « Attestation d'Inscription en Stage ».
[236] « Attestation d'Entrée en Stage ».
[237] Par exemple Rhône-Alpes ou Aquitaine.

3.3. L'intégration des systèmes d'information a un impact déterminant sur l'ensemble des démarches à effectuer pour les demandeurs d'emploi

[624] L'intégration de ces systèmes d'information, comme par exemple en Rhône-Alpes, en Aquitaine[238], permet aux demandeurs d'emploi d'effectuer une démarche claire d'entrée en relation avec l'organisme de formation.

[625] Tout d'abord, ils valident leur projet de formation avec le conseiller via l'action de mise en relation avec l'organisme de formation, avant de se diriger vers l'organisme de formation qui organise les modalités d'admissions (évaluation des motivations, test de capacités etc.). L'organisme de formation peut, ensuite, transmettre directement aux conseillers les résultats de cette procédure qui seront intégrés au dossier individuel (parfois via une procédure de ressaisie entre Aude formation et le système de prescription). Le demandeur d'emploi n'a donc pas à effectuer de multiples allers-retours entre l'organisme de formation et son conseiller pour s'informer sur son parcours.

[626] Dans d'autres régions[239], l'acte de prescription reste une condition d'accès à la formation mais elle ne relève pas d'un échange automatisé entre l'organisme de formation et le service d'accompagnement. Les procédures y sont alors souvent plus complexes et moins lisibles pour les demandeurs d'emploi. Il leur devient possible d'entrer directement en relation avec l'organisme de formation et, si l'admission est validée, de devoir ensuite valider leur projet avec un conseiller du Service public de l'emploi (ce qui n'est dans ce cas qu'une validation administrative). Il leur faut, après, une fois encore, retourner devant l'organisme de formation pour valider leur inscription ; une autre interaction reste alors nécessaire entre Pôle emploi et l'organisme de formation lors de l'entrée effective en stage.

[627] Cette procédure est peu lisible à la fois pour le demandeur d'emploi, pour l'organisme de formation et pour le service d'accompagnement. Ces périodes d'attente d'une place en formation ou de transmission de pièces administratives produisent autant d'occasions de rupture du parcours d'accompagnement et d'abandon de la démarche de se former.

[628] Dans les régions où la prescription est facultative, le parcours est partiellement facilité pour les usagers : pour les formations financées par les Régions, le demandeur d'emploi pourra effectuer l'ensemble de son parcours de manière autonome. Lorsqu'il perçoit une allocation chômage, il devra simplement revenir vers Pôle emploi pour changer de régime de rémunération lors de l'inscription en stage. En revanche, pour les formations des autres financeurs, il devra toujours passer par un mécanisme de prescription. Il existe donc, selon le type de financeur de la formation, deux types de démarches, l'une sujette à prescription et l'autre non.

[238] Information issue des visites effectuée par la mission dans ces deux régions.

[239] Tel que dans les régions Centre et Midi-Pyrénées visitée par la mission et dans la plupart des régions françaises au vu du document transmis à la mission par l'AFPA le 24 avril 2013, le *guide des critères d'éligibilité régionaux,* avril 2013.

La place de l'acte de prescription dans les processus régionaux

d'accès des demandeurs d'emploi à la formation

En Ile de France, la Région ne prévoit pas l'obligation du passage par un prescripteur pour entrer en contact avec un organisme de formation et intégrer une formation conventionnée. En conséquence, il n'a pas été mis en place un outil intégré de prescription de formation. La diffusion de l'offre de formation se fait donc principalement grâce au portail Internet du CARIF disponible à la fois au grand public et aux prescripteurs. Les organismes de formation doivent aussi en conséquence s'organiser pour accueillir directement les demandeurs d'emploi. D'autres Régions adoptent un processus similaire, il s'agit des régions Alsace, Corse, Lorraine et Pays-de la Loire.

En plus de Rhône-Alpes et d'Aquitaine, d'autres Régions, telles que Champagne-Ardenne, Picardie et Poitou-Charentes, ont rendu obligatoire la prescription de formation par un service d'accompagnement et passent par un système d'information spécifique à destination des prescripteurs et des organismes de formation[240]. Ces systèmes en plus de la prescription peuvent permettre, tel qu'en Rhône-Alpes, d'outiller des commissions de régulation des entrées en formation, qui se tiennent entre prescripteurs et financeurs préalablement à l'entrée en formation pour arrêter la liste finale des personnes admises en formation, et les bilans intermédiaires et/ou de fin de formation.

Dans les autres Régions, la prescription est obligatoire mais ne passe pas par un seul outil de prescription centralisé mais par un ensemble d'interfaces issues des différentes financeurs de formation ou par le portail de l'AFPA.

Source : Extraits du Guide des critères d'éligibilité régionaux, AFPA, avril 2013.

[629] Enfin, l'hétérogénéité des systèmes d'information comme l'insuffisance de l'information sur l'offre interrégionale rendent très complexe l'accès à l'offre de formation dans d'autres régions parfois limitrophes du lieu de résidence du demandeur d'emploi. En outre, malgré l'accord-cadre de réciprocité relatif à la circulation des stagiaires entre les Conseils régionaux,[241] des conditions supplémentaires d'éligibilité comme le fait de résider dans une zone de recrutement particulière[242] ou à une prescription dans un système d'information régional rendent la mobilité interrégionale difficilement réalisable. La mission a pu noter que l'AFPA reste aujourd'hui le seul organisme de formation à rendre visible et accessible son offre de formation sur tout le territoire.

[240] L'identification par la mission des Régions entrant dans cette seconde catégorie n'est peut-être pas exhaustive. Elle repose sur les données réunies par l'AFPA dans son *Guide des critères d'éligibilité régionaux* publié en avril 2013.

[241] Signée le 4 novembre 2010 par l'ensemble des Régions françaises.

[242] Comme un bassin d'emploi ou une région.

4. LES SYSTEMES D'INFORMATION ACTUELS NE PERMETTENT PAS UN SUIVI QUALITATIF DU PARCOURS DE FORMATION

4.1. Les demandeurs d'emploi ont assez peu de visibilité sur les étapes de leurs parcours

[630] Les fonctionnalités de l'espace personnel de Pôle emploi dédié à chaque demandeur d'emploi et disponible sur le site de l'opérateur[243] ne permettent pas, aujourd'hui d'avoir accès aux différentes étapes du parcours. Bien que les modalités de prise de contact avec le conseiller référents intègrent désormais la possibilité d'envoi de courriels et de réception de message SMS, elles ne permettent pas aux demandeurs d'emploi d'avoir accès aux informations concernant leurs droits éventuels ou l'état de leurs démarches d'accès à la formation (inscrit à une information collective, en attente d'une place en formation, inscrit en formation).

4.2. De nombreuses formalités administratives ne sont pas encore automatisées

[631] Lors de leur parcours d'accès à la formation, les demandeurs d'emploi et les conseillers doivent encore effectuer de nombreuses démarches relevant d'instructions papiers complexes ou d'échanges de courriels multiples qui ne sont pas archivés dans le dossier personnel du demandeur. L'absence d'espace dématérialisé de dépôt des formulaires et le faible espace de texte réservé aux conseillers Pôle emploi pour y inscrire les conclusions d'entretien limitent la traçabilité des démarches effectuées. Dans ce cadre, le conseiller présent lors de l'entretien reste souvent le seul dépositaire des démarches effectuées[244]. Lorsqu'un changement de conseiller survient, des ruptures de prise en charge sont alors probables alors qu'elles pourraient être évitées par un stockage dématérialisé plus exhaustif des données concernant un demandeur d'emploi.

[632] Dans les régions qui ne prévoient pas de procédure dématérialisé, chacune des étapes de l'accès à la formation occasionne la transmission d'un document papier entre la personne, l'organisme de formation et le service d'accompagnement. Les instructions liés aux projets individuels de formation, en particulier lorsqu'ils font appel à un cofinancement, relèvent aussi d'instructions complexes qui ne sont pas encore numérisées dans la mesure où les acteurs n'ont pas à ce stade formalisés d'intégration de leurs systèmes d'échanges d'information.

[633] Enfin les démarches liées aux aides annexes à la formation ou à la rémunération relèvent encore trop souvent de formulaires papiers complexes et ne permettent pas d'avoir recours ni à la numérisation ni à la signature électronique. Pour la mission, la complexité des formulaires et le nombre des acteurs y intervenant constituent un facteur aggravant des délais d'entrée en formation[245].

4.3. Les systèmes d'échange d'information entre prescripteurs et organismes de formation gagneraient à être mis en cohérence et déployés

[634] La possibilité d'inscrire un demandeur d'emploi aux sessions d'information collective et de le suivre aux différentes phases du parcours de formation est une dimension fondamentale de la qualité de l'accompagnement proposé par les différents réseaux d'accompagnement.

[635] Pour y répondre, deux types de dispositifs institutionnels coexistent :

- les systèmes de type *PROSPER* (cf. Rhône-Alpes) ou *Cap métiers* (cf. Aquitaine) qui comprennent l'offre de formation conventionnée par les financeurs publics d'une

[243] Cf. Annexe 7 : La recherche d'information sur la formation en ligne par les demandeurs d'emploi.
[244] Les espaces « commentaires » des logiciels ne pallient qu'imparfaitement cela dans la mesure où la longueur des commentaires autorisée est souvent très courte.
[245] Cf. Annexe 3 Le parcours individuels du demandeur d'emploi.

région. Les prescripteurs de formation sont tenus de les utiliser pour positionner un demandeur d'emploi sur une session de formation ou une information collective ;

- le système de Pôle emploi *Aude Formation* qui présente l'avantage d'être national et permet un accès facilité à l'information sur l'ensemble de l'offre de formation conventionné. Cependant, ce système ne permet aujourd'hui le positionnement dématérialisé à des informations collectives que sur les actions financées par Pôle emploi[246]. Désormais alimentée par un flux unique d'information via la base Intercarif, cette base a l'avantage de faciliter la prescription interrégionale. Pôle emploi prévoit, en sus, l'ajout d'un module de dialogue avec les organismes de formation qui sera opérationnel en cours d'année.

[636] Ces outils seront pleinement opérationnels lorsque les Régions imposeront aux organismes de formation qu'elles financent d'afficher les sessions d'information collective, d'enregistrer les inscriptions à celles-ci et d'y apporter une réponse dématérialisée.

[637] La question reste posée de l'équipement des autres réseaux de prescription (Missions locales, Cap emploi etc.) lorsque ceux-ci ne se trouvent pas dans une région où un système intégré de prescription de l'ensemble de l'offre de formation est accessible à tous. Les conseillers de ces réseaux sont aujourd'hui ceux dont l'activité est la plus entravée par la multitude des interfaces de recherche et de prescription de formation ainsi que du manque de suivi des publics qu'ils orientent.

[638] En l'état actuel des choses, la mission ne voit pas la pertinence de la coexistence d'outils distincts entre Pôle emploi et ces réseaux de prescription. La mise en place d'un outil partagé, via Aude formation ou des outils régionaux du type *PROSPER*, apparait être un élément de nature à améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, quel que soit le réseau d'accompagnement auquel ils recourent.

4.4. La production de données d'évaluation du parcours n'est pas encore pleinement opérationnelle

[639] Des outils professionnels comme Aude formation développé par Pôle emploi ou PROSPER de la Région Rhône-Alpes permettent également aux conseillers de produire des données d'évaluation dans le but d'analyser en temps réel les volumes d'entrées en formation selon les prescripteurs ainsi qu'un ensemble d'indicateurs sur les parcours des demandeurs d'emploi : prescriptions et sélections en cours, abandons de parcours, refus et absences lors de l'information collective ainsi que les personnes retenues ou sur liste d'attente.

[640] Les services de Pôle emploi reconnaissent aussi la nécessité de pouvoir agréger les besoins en formation des demandeurs d'emploi sur une agence locale ou un portefeuille de conseiller en amont du montage d'une action de formation. L'outil Aude Formation devrait permettre, grâce à l'usage des Formacodes®[247], codes liés à un type de formation, de quantifier les orientations vers une formation données et les personnes en attente de cette formation.

[641] Par ailleurs, Aude Formation permet de produire des données d'évaluation des parcours accompagnés par Pôle emploi. Ses fonctions, centrées sur la prescription et la réalisation des mesures proposées (notamment certains délais et ruptures de parcours), devront évoluer, à terme, pour intégrer des modules de bilan de la formation. Ce n'est qu'alors qu'il deviendra un support à l'évaluation de l'efficacité des parcours de formation des demandeurs d'emploi.

[246] A l'exception de certaines Régions qui ont intégré ce mode de fonctionnement dans leur offre de formation (exemple Provence Alpes Côte d'Azur).

[247] Cette classification, éditée par Centre Inffo, est l'outil de référence des acteurs de la formation professionnelle.

[642] Le système d'information des Missions locales ne permet pas, en revanche, d'isoler réellement des données individuelles de parcours. Il permet, néanmoins, d'extraire des données agrégées (telles que les types de mesures proposées) même si le manque d'homogénéité de la saisie d'informations pose encore problème pour une exploitation consolidée des caractéristiques des publics ainsi que des délais d'accès à ces mesures[248].

5. LE PROJET DOKELIO TRADUIT LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE DE L'INFORMATION AU NIVEAU NATIONAL

5.1. Le projet DOKELIO devait permettre, à l'origine, une prescription de formation au niveau national

[643] Face à la diversité des systèmes régionaux d'information sur l'offre de formation, de nombreux rapports d'évaluation ont déjà fait état de l'intérêt d'une base nationale pour permettre l'accès à l'offre interrégionale et ainsi accélérer les délais d'entrée en formation. À leurs suites, le décret du 5 décembre 2011[249] a modifié celui du 1er mars 1976 relatif au Centre Inffo pour intégrer cette commande aux missions réglementaires de l'association. Il lui est ainsi confiée les missions d'assurer : *« d'une part, la mise en œuvre d'un système d'information national sur l'offre de formation comportant notamment des fonctionnalités permettant de rendre opérationnelle la prescription en ligne de l'offre de formation et les potentialités de financement par les différents opérateurs de l'Etat ; il assurera, d'autre part, la mission de chef de projet ayant en charge, sous l'autorité du délégué à l'information et à l'orientation, la maîtrise d'ouvrage du portail constituant l'accès dématérialisé Internet du service public de l'orientation mentionné à l'article L. 6111-4 du code du travail, puis sa maîtrise d'œuvre ».*

[644] Le choix adopté par ce décret consiste donc en un entrepôt national de données alimenté directement par les organismes de formation conventionnés sur le modèle du système Kelios préexistant en Ile-de-France. Les CARIF s'étant vu confier la mission de contrôle qualité a posteriori des informations complétées par les organismes de formation[250].

[645] Il apparait aujourd'hui que cette organisation n'est pas totalement satisfaisante s'il n'existe pas de flux d'information intégré à l'achat de formation par les financeurs, pour simplifier l'intégration de données provenant de milliers d'organismes de formation. L'obligation faite à ces derniers de saisir leur offre dans cette base de données n'a pas été une garantie suffisante.

[646] Par ailleurs, les fonctionnalités d'accès à l'offre de formation mais aussi de prescriptions directement en ligne n'apparaissaient ni compatibles avec les bases de données existantes ni avec les organisations régionales des parcours d'accès à la formation.

[647] En effet, comme la mission l'a constaté dans d'autres régions, d'autres projets de systèmes d'information se mènent en parallèle, visant à intégrer la gestion de leurs achats avec un outil de gestion des parcours d'accès à la formation. Ces projets ont permis la mise en place d'outils tels que *PROSPER* et *Cap métiers*.

---

[248] Cf. Annexe 5 : Le parcours d'accès à la formation des jeunes suivis en Missions locales.

[249] Décret n° 2011-1773 du 5 décembre 2011 du ministère du travail de l'emploi et de la santé relatif aux missions de l'association Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO).

[250] En application de la circulaire DGEFP 2011-20 du 25 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du pilotage des centres d'animation, de ressources et d'information et des Observatoires régionaux sur l'emploi-formation (CARIF-OREF).

[648] Lors de ses entretiens, il a semblé à la mission que la majorité des acteurs, financeurs ou acheteurs, n'a pas été convaincue de l'utilité et de la possibilité, pour les prescripteurs, d'effectuer des réservations fermes de places en ligne. Cela tient à la fois au manque de fiabilité des informations liées à la gestion des places disponibles, mais aussi à la volonté plus ou moins forte des financeurs d'intervenir dans la sélection des publics, comme par exemple en Rhône-Alpes où s'organisent des commissions de régulation des entrées en formation. Or, un tel mécanisme aurait pu aller à l'encontre de la coordination des prescripteurs de formation au niveau régional en les mettant en position de concurrence dans l'obtention des places. Certaines régions plus attractives que d'autres pourraient par ailleurs craindre, du fait d'une grande transparence de l'information et de procédures simplifiées d'accès à la formation, d'un afflux important de demandeurs d'emploi venant d'autres territoires déséquilibrant la demande régionale.

[649] Enfin, certaines régions s'opposaient à l'affichage de l'ensemble des formations privées sans qu'un contrôle approfondi des informations diffusées soit effectué.

[650] Pour ces raisons, la mission estime que les fonctionnalités d'un tel outil ne seraient pertinentes qu'au regard de celles déjà existantes des systèmes d'information régionaux.

5.2. Le projet DOKELIO évolue aujourd'hui vers une meilleure prise en compte des besoins des acteurs

5.2.1. Le pilotage du projet a dû intégrer la diversité des acteurs et des processus

[651] Face à ces difficultés, le projet a dû se réorienter pour intégrer la diversité des organisations régionales. Dans ce cadre ont été menées, à partir de décembre 2012, en partenariat avec Centre Inffo, les Régions et les CARIF via leur association Intercarif, de nombreux déplacement en régions afin d'évaluer cette diversité comme la complexité de la mise en place du projet.

[652] Aujourd'hui, le fait que de nombreuses régions soient déjà avancées en matière d'intégration de leurs systèmes d'information semble conduire le projet à se concentrer désormais sur des besoins communs à l'ensemble des régions.

5.2.2. L'organisation générale du projet DOKELIO est en cours de révision

[653] Depuis novembre 2012, il a été acté que le projet de base nationale ne serait plus directement alimenté par les organismes de formation mais par les bases régionales issues des CARIF. Le calendrier du projet a aussi été redéfini pour permettre la stabilisation d'un cahier des charges à la fin du premier semestre 2013[251].

5.2.2.1. La fonction d'entrepôt national de données est confirmée

[654] DOKELIO a repris l'exploitation du système KELIOS, qui avait été conçu à l'origine dans le cadre d'un partenariat entre la Région et le FONGECIF d'Ile-de-France. Les modalités de reprise de ce système se sont soldées par la signature entre Centre Inffo et la Région Ile-de-France d'une licence d'usage en mai 2013. Depuis 2012, Centre Inffo assurait déjà la continuité de cette base. Centre Inffo prévoit la livraison de la base nationale réunissant les informations sur l'offre conventionnée, dans un premier temps, puis ultérieurement, sur l'offre privée lorsque sera trouvé un modèle d'assurance qualité satisfaisant l'ensemble des acteurs. La mise en place de la première base est prévue pour la fin de l'année 2013.

[655] Alimentée par les bases de données régionales, la base de données Dokelio devrait donc comprendre l'offre conventionnée. La réalisation d'un tel objectif nécessite un travail important de standardisation des données (norme LHEO 2.2).

[251] Information issue des supports des différents comités d'orientation du projet DOKELIO, en particulier celui du 29 mai 2013.

[656] Concernant l'offre de formation privée, le projet prévoit désormais une organisation du contrôle de la qualité des informations diffusées pour s'assurer qu'elles ont bien pour objet des actions de formation à visée professionnelle. À cette fin, différents niveaux de filtrage et de contrôle de l'information issue des organismes de formation sont à l'étude dans le cadre du nouveau cahier des charges de DOKELIO[252] :

- tout d'abord, ces informations pourraient être incluses aux données saisies dans le système de contrôle du financement des organismes de financement PACTOLE[253] (mis en place par la DGEFP) qui comprend le numéro SIREN[254], le domaine de formation et le nombre de stagiaires. Ensuite, il pourrait être prévu, dans le cadre de l'usage de DOKELIO, une charte de qualité de l'information diffusée. Enfin un dernier filtre serait constitué par les CARIF eux-mêmes ou les organismes financeurs sur fonds privés tels que les OPCA ou les FONGECIF.
- des comités de vigilance et d'éthique pourraient aussi se réunir au niveau régional pour étudier les organismes de formation posant d'éventuelles difficultés et proposer le retrait de la base nationale d'une information litigieuse. Au niveau national, un comité composé des ministères certificateurs, de la Miviludes[255], de la DGCCRF[256] (pour le contrôle des prix), du CNCP[257] et de la DGEFP pourraient aussi se réunir pour envisager d'éventuels retraits d'organismes de formation ne respectant pas la charte liée à DOKELIO.
- grâce à l'affichage de l'offre de formation dans DOKELIO, les acteurs de la formation pourraient, par le biais de ce site ou de différents systèmes de contrôle régionaux, émettre des avis sur les formations pour signaler d'éventuels abus ou dérives.

5.2.2.2. L'offre de services à destination des prescripteurs n'est pas encore arrêtée

[657] A l'origine, le projet DOKELIO avait pour finalité de permettre la prescription dématérialisée d'actions de formations référencées. La diversité des organisations régionales de prescription et la nécessité d'une phase d'admission en formation gérée par les organismes de formation ont amené le projet à abandonner cet objectif. Néanmoins, permettre aux prescripteurs de positionner les personnes en information collective reste envisagé. Pour cela, les visites régionales en cours effectuées par la DGEFP, Centre Inffo et Intercarif devront évaluer la pertinence d'une telle fonctionnalité.

[658] La mise en place d'une interface d'échange de données entre organismes de formation et réseaux de prescription n'est donc pas encore arrêtée.

[252] Informations transmises par Centre Inffo à la mission le 4 juin 2013.
[253] Portail des Applications du contrôle et de télédéclaration des organismes collecteurs.
[254] Système d'Identification du Répertoire des Entreprises.
[255] Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.
[256] Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraude.
[257] Comité National de la Certification Professionnelle.

5.3. La cohérence entre les différents acteurs reste perfectible

5.3.1. Deux bases de données nationales vont coexister[258]

[659] L'association Intercarif qui rassemble les CARIF de chaque région a mis en place l'interface *Offre Info* qui alimente le site Internet de l'association. Cette interface rassemble l'ensemble de l'offre de formation collectée dans les différentes bases de données régionales des CARIF. Cette base propose désormais un flux unique qui viendra alimenter le système d'information de Pôle emploi concernant l'offre conventionnée issue des autres financeurs que l'opérateur public[259]. Cette base composée de la consolidation des bases de données régionales va, à terme, constituer un doublon avec la base de données nationale portée par Centre Inffo.

[660] Les nouvelles fonctionnalités de la base DOKELIO ne sont pas encore totalement explicites dans la mesure où les travaux ayant trait à son cahier des charges sont encore en cours. Des développements sont à attendre en termes de qualité et de lisibilité de l'information disponible grâce au fait que Dokelio permettrait aux financeurs et aux organismes de formation d'indexer directement leur offre de formation. Il pourrait intégrer, en outre, des éléments de contrôle et de classement de l'offre via un interfaçage avec PACTOLE, les Formacodes®, le RNCP[260], Certif Info[261], et les codes ROME[262].

5.3.2. L'affichage de la disponibilité d'une action de formation peut être amélioré

[661] Dans la perspective d'un affichage de l'information sur la disponibilité de l'offre de formation, le passage de l'ensemble des bases de données au format LHEO 2.2 permettrait une meilleure visibilité. Celui-ci prévoit un renseignement de l'état des sessions de recrutement des organismes de formations via le remplissage d'un champ à ce sujet comprenant le choix « ouvert » si la session de recrutement est en cours, « fermé » lorsque le nombre de places maximum est atteint et « suspendu » dès lors que l'inscription est interrompue mais qu'il demeure possible, a priori, de s'inscrire à une date ultérieure sur cette même session (exemple : cas des entrées/sorties permanentes).

[258] Sources : entretiens auprès des responsables d'Intercarif et Centre Inffo.
[259] Dans l'attente de la mise en place de la base nationale, aujourd'hui, seule la base d'Intercarif permet une importation de données vers une autre interface.
[260] Le Répertoire National des Certifications Professionnelles.
[261] Le portail d'information sur les certifications géré par le réseau des CARIF-OREF.
[262] Source : informations transmises par Centre Inffo le 8 juillet 2013.

Annexe 9 : Le partenariat pouvoirs publics-entreprises au service d'une action publique partagée

ANNEXE 9 : LE PARTENARIAT POUVOIRS PUBLICS-ENTREPRISES AU SERVICE D'UNE ACTION PUBLIQUE PARTAGEE 217

1. LE DROIT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TROUVE SES TROIS SOURCES DANS LES ACCORDS COLLECTIFS, LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION 219

1.1. Le droit de la formation professionnelle émane d'une loi négociée 219

1.2. La formation tout au long de la vie est une obligation nationale 220

1.3. La jurisprudence a reconnu, au fil du temps, l'obligation de l'employeur au maintien de l'employabilité de ses salariés 221

1.3.1. La jurisprudence des années 1980 considère l'employeur comme seul juge de l'aptitude de son salarié 221

1.3.2. Dans les années 1990, la jurisprudence évolue en faveur d'un devoir des employeurs pour l'adaptation de leurs salariés 221

1.3.3. La jurisprudence des années 2000 considère l'obligation d'adaptation comme un moyen de satisfaire l'obligation de reclassement suite à un licenciement économique ..223

1.3.4. Les dernières évolutions jurisprudentielles plaident en faveur d'une obligation générale de formation pour s'assurer de l'employabilité des salariés 224

1.3.5. Le droit d'initiative du salarié pour se former ne se confond pas avec une obligation de se former 226

1.3.6. En cas du manquement de l'employeur à la tenue de l'entretien de mi-carrière, la jurisprudence pourrait prévoir des sanctions 226

2. LA LOI DE 1971 TRADUIT L'OBLIGATION LEGALE DES EMPLOYEURS DANS UNE CONTRIBUTION DE NATURE FISCALE 227

2.1. La répartition de l'obligation légale varie selon la taille de l'entreprise 227

2.2. Les dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue ne favorisent pas les salariés les plus exposés au chômage 228

2.3. La formation de actifs occupés absorbe plus de 80 % de la contribution des entreprises à la formation professionnelle 230

2.4. La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) accroît marginalement l'effort global des entreprises à destination des demandeurs d'emploi 231

2.4.1. La création du FPSPP, à la suite du FUP, constitue un premier pas pour orienter les ressources des entreprises ver la formation des demandeurs d'emploi 231

2.4.2. Malgré cet effort, la part des OPCA représente toujours moins de 6 % du total des achats de formation en faveur des demandeurs d'emploi 233

3. TROIS MODALITES POUR ACCROITRE LA PARTICIPATION FINANCIERE DES ENTREPRISES A LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI 235

3.1. Comment prémunir les employeurs d'un éventuel manquement à leur devoir de maintien de l'employabilité des salariés ? 235

3.1.1. Les efforts des entreprises pour la formation des salariés les plus exposés au risque du chômage ne sont pas comptabilisés 235

3.1.2. Un « certificat de formation » délivré aux salariés qui quittent l'entreprise pourrait attester du maintien de leur employabilité.....236

3.2. Faut-il augmenter les dépenses de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi par une modification de l'obligation légale des entreprises ou par l'augmentation de l'apport du FPSPP ?.....237

3.3. Unifier les procédures d'achat public et d'appel à projets FPSPP et à qui en confier la coordination ?.....238

3.3.1. Comment distinguer les circuits de financement des formations des processus d'achat ?.....238

3.3.2. Résoudre les dysfonctionnements de la gouvernance passe par une clarification des compétences.....241

3.4. Trois scenarii pour clarifier les compétences et augmenter, le cas échéant, la participation financière des entreprises à la formation des demandeurs d'emploi.....242

3.4.1. Scenario 1 : à volume stable, unifier tous les achats pour les confier aux Régions242

3.4.2. Scenario 2 : en période de forte hausse du chômage, accroître les capacités financières d'achat, en augmentant le taux de prélèvement sur la collecte des OPCA....245

3.4.3. Scenario 3 : orienter le FPSPP vers le financement des formations répondant à des besoins nationaux spécifiques.....247

1. LE DROIT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TROUVE SES TROIS SOURCES DANS LES ACCORDS COLLECTIFS, LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION

1.1. Le droit de la formation professionnelle émane d'une loi négociée

[662] De l'avis général, l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 est considéré comme fondateur du système français de formation professionnelle continue[263]. Son articulation avec la loi du 16 juillet 1971 « *portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente* » donne naissance à un nouveau mode de relation entre l'accord interprofessionnel et la loi, qualifiant cette dernière de « *loi négociée* »[264]. Si au plan symbolique, cette appréciation est légitime, l'examen du contenu des accords successifs de formation professionnelle et leur transcription législative ultérieure montre que l'expression de « *loi négociée* » n'est pertinente que si elle est prise dans un sens restreint. En 1971, le texte de loi n'est pas une transposition de l'accord, puisqu'il n'en prend que partiellement le contenu. Il va, au-delà, en instaurant une obligation de dépense pour les entreprises d'au moins 10 salariés. L'obligation peut être remplie par versement à un fonds d'assurance formation, institution ignorée par l'accord. La loi précise que le comité d'entreprise, lorsqu'il existe, délibère sur les questions de formation professionnelle[265].

[663] Le dernier accord collectif en date, l'ANI du 7 janvier 2009, est considéré comme « *une amorce d'une plus profonde intégration du droit de la formation professionnelle et du droit du travail, participant à l'élaboration d'un droit de l'emploi au sens large* »[266]. Cet accord, spécifiquement consacré à la formation professionnelle, en impacte de nombreuses dimensions :

- la simplification des modalités de mise en œuvre des dispositifs de formation ;
- le renforcement du dialogue social (interprofessionnel et branches) ;
- le renforcement de la coordination des politiques de formation et d'emploi.

[664] Enfin, cet accord vise en particulier à renforcer la logique de projets et de parcours professionnels. Pour cela il prévoit d'impliquer des fonds mutualisés dans la formation des demandeurs d'emploi. Cette logique de sécurisation des parcours professionnels conduit notamment :

- à la création du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels ;
- à la portabilité du DIF ;
- à la création de formation de « Préparation Opérationnelle à l'Emploi ».

[665] Repris par la loi du 24 novembre 2009, ces trois éléments marquent l'émergence d'un continuum de droits entre situations d'emploi et de chômage, renforcée depuis par l'ANI du 31 mai 2011 instaurant le Contrat de sécurisation professionnelle (Loi du 11 juillet 2011) et par l'ANI du 11 janvier 2013 créant pour tous les actifs un compte personnel de formation.

---

[263] J. Freyssinet, *Négocier l'emploi*, CEE, 2010.

[264] J.-M. Verdier, P. Langlois, « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectifs », *Recueil Dalloz-Sirey*, 39e cahier, Chronique, p. 253-260. Cité par Freyssinet

[265] Freyssinet, *Id*.

[266] S. Dougados, S. Pélicier-Loevenbruck, « L'ANI du 7 janvier 2009. L'intégration de la formation professionnelle dans le droit de l'emploi ? », *Semaine sociale Lamy*, n° 1387, p. 3-14. Cité par Freyssinet.

1.2. La formation tout au long de la vie est une obligation nationale

[666] Le Code du travail reconnaît le droit de chaque personne, indépendamment de son statut, à progresser d'au moins un niveau de qualification reconnu au cours de sa vie professionnelle. Un même article décline les modalités de cette formation, en distinguant la formation initiale (qui incombe à l'Etat) et les formations ultérieures s'adressant à ceux engagés dans la vie active. Il crée par ailleurs un droit à la validation des acquis de l'expérience. Parmi les sources d'acquisition des compétences, on compte bien l'exercice d'activités professionnelles réalisées par voie d'exécution des tâches et des missions objets du contrat de travail :

« La formation professionnelle tout au long de la vie est une ***obligation nationale****. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle comporte une formation initiale, comprenant notamment l'apprentissage, et des formations ultérieures, qui constituent la formation professionnelle continue, destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent.*
En outre, toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle ou liée à l'exercice de responsabilités syndicales. » (article L. 6111-1 du Code du travail).

[667] L'insertion, la réinsertion, le retour à l'emploi, le maintien dans l'emploi, la sécurisation des parcours professionnels, sont des objectifs de la formation professionnelle. L'article L. 6311-1 renforce les obligations spécifiques à l'employeur, dans la mesure où le maintien dans l'emploi fait partie des objets de la formation professionnelle continue, au même titre que l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs :

« La formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale. Elle a également pour objet de permettre le retour à l'emploi des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ou de leur conjoint ou ascendants en situation de dépendance » (article L. 6311-1 du code du travail).

[668] L'article L. 6314-1 codifie le droit de chaque travailleur à une qualification professionnelle. Sans nier les besoins de l'entreprise qui font que la formation des hommes est un investissement, il existe bien un droit à l'employabilité dont chaque travailleur peut se prévaloir, notamment mais pas exclusivement, dans ses relations avec son employeur[267] :

« Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à l'information, à l'orientation et à la qualification professionnelles et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme :

- *1° Soit enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu* à *l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;*
- *2° Soit reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ;*
- *3° Soit ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle »* (article L. 6314-1 du code du travail).

[267] Voir J. Barthélemy, « Les apartés. L'employabilité », Les cahiers du DRH, 2009151, lamyline.lamy.fr.

1.3. La jurisprudence a reconnu, au fil du temps, l'obligation de l'employeur au maintien de l'employabilité de ses salariés

[669] En dépit des évolutions législatives en faveur du droit des salariés, dans le domaine de la formation professionnelle continue, le pouvoir de l'employeur reste considérable. Le seul droit d'initiative opposable reste le Congé individuel de formation (CIF)[268], ainsi que l'exercice d'un droit collectif de la formation à travers la concertation avec le comité d'entreprise.

[670] De ce fait, le contentieux de la formation professionnelle est peu abondant au regard du nombre de salariés concernés. Il n'en constitue pas moins un segment dynamique du droit du travail, notamment dans les relations entretenues par la formation professionnelle et le contrat de travail. Dans ce domaine, en un quart de siècle, la jurisprudence a évolué, passant d'une affirmation de l'obligation de formation inscrite au sein du contrat de travail à celle de l'obligation de gestion des compétences et de l'évolution professionnelle de chaque salarié[269].

1.3.1. La jurisprudence des années 1980 considère l'employeur comme seul juge de l'aptitude de son salarié

[671] Dans les années 1980, les magistrats de la chambre sociale de la Cour de Cassation considèrent que « *l'employeur tenu d'exécuter de bonne foi, le contrat de travail, a le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leur emploi* »[270].

[672] En principe, le contrat de travail de droit commun ne fait pas naître d'obligation de formation à la charge de l'employeur[271]. Le salarié ne peut donc exiger qu'une formation lui soit donnée. Corrélativement, l'employeur peut licencier un salarié en raison de son insuffisance ou inadaptation professionnelle, alors même qu'il n'a pas entrepris de le former.

1.3.2. Dans les années 1990, la jurisprudence évolue en faveur d'un devoir des employeurs pour l'adaptation de leurs salariés

[673] Dans les années 1990, la cour de cassation apporte au principe de « l'employeur seul juge de l'aptitude » un tempérament sous la forme de « devoir d'adaptation ». La formation pourra désormais être exigée par le juge comme moyen mis en œuvre par l'employeur pour s'acquitter de son devoir à faire évoluer les salariés lorsque leur poste de travail évolue : « *lorsque survient un changement d'organisation ou une évolution technologique, les deux parties du contrat ont l'obligation de s'adapter : l'employeur en fournissant au salarié les moyens de suivre l'évolution ainsi intervenue, et le salarié en se saisissant de ces moyens et en faisant les efforts d'adaptation* »[272].

---

[268] « *Le congé individuel de formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris, le cas échéant, dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité. Ces actions de formation doivent permettre au salarié :*
- D'accéder à un niveau supérieur de qualification
- De changer d'activité ou de profession
- De s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles. » (art. L. 6322-1 du code du travail).

[269] Les parties dédiées à l'analyse de la jurisprudence sont rédigées à partir de quatre sources : les arrêts de la Cour d'appel et de la cour de cassation, Lamy ; Le dossier « Jurisprudence en matière de formation professionnelle de Centre Inffo, 1990 ; Le dossier documentaire du séminaire animé par J.-M. Luttringer, Marie-Laure Morin (conseillère à la Cour de cassation), Carine Seiler, J.-P. Willems sur le Droit de la formation à travers la jurisprudence, Circé Consultants, 2009 ; Les apartés de J. Barthélémy publiés sur le site Lamyline.

[270] Centre Inffo, (1990).

[271] H. F. Koechlin, JCP, n°45, 1980, C. Cass. Soc., 4 janvier 1979, Société EGO Boniface c./ Dame Touret

[272] Source à préciser.

[674] En 1985, la Cour d'appel de Paris rend un arrêt qui fournira à la Cour de cassation l'occasion de bâtir une obligation de formation ancrée dans la relation contractuelle de travail. Dans cette affaire, une compagnie aérienne renouvelle sa flotte d'avion. Les nouveaux aéronefs nécessitent une qualification supérieure à celle que possèdent les pilotes de la compagnie. Constatant que les pilotes ne remplissent plus les conditions de qualification pour occuper les emplois ainsi transformés, l'entreprise procède à des licenciements et embauche des pilotes plus qualifiés. Le licenciement est justifié par l'insuffisance professionnelle des pilotes insuffisamment qualifiés. La Cour d'appel censure l'entreprise au motif qu'ayant pris l'initiative de modifier les conditions d'exécution du contrat de travail, il en résultait l'obligation pour elle de former les salariés afin qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles exigences de leur emploi. En d'autres termes, si le pouvoir de direction confère à l'employeur la possibilité de faire évoluer l'organisation du travail et le contenu des postes de travail, il en résulte pour lui une responsabilité vis-à-vis des salariés : les faire évoluer conjointement. Cette solution a été confirmée par la Cour de cassation[273].

[675] Dans l'arrêt Expovit c./ Dehaynain, les juges de fond mettent à la charge de l'employeur, dans certaines circonstances comme l'introduction de nouvelles technologies ou la transformation de l'organisation du travail, une obligation de formation. Se fondant sur la jurisprudence *SA Europe Aéro Service c/ Dipace*, la Cour de cassation mentionne l'existence d'un devoir ou d'une obligation de formation de portée générale. L'affaire concernait une salariée embauchée en qualité de facturière et licenciée sans que lui soit proposé un poste de gestionnaire de fichiers clients. Poste différent selon l'entreprise, compétences comparables avec un accompagnement formation répond la Cour de cassation[274].

[676] L'argumentaire de cet arrêt a fait date : se référant à l'article 1134 du Code civil, et donc à la nature contractuelle de la relation davantage qu'à une obligation spécifique de droit du travail ou de la formation, la Cour de cassation pose en principe que l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, doit adapter les salariés à l'évolution de leur poste de travail.

[677] À travers le contrôle de la cause réelle et sérieuse du licenciement économique, la Chambre sociale de la Cour de cassation énonce, dans cet arrêt, le principe du devoir d'adaptation. Les magistrats fondent leur décision sur la combinaison des articles 1134, al. 2 et 1135 du Code civil : « *les conventions doivent être exécutées de bonne foi et obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. Or le contrat de travail à durée indéterminée, auquel l'employeur ne peut mettre fin que pour une cause réelle et sérieuse, implique une obligation d'adaptation pour justifier du caractère sérieux du licenciement* »[275].

[678] La nouveauté de cette jurisprudence réside dans l'intervention positive du juge. Alors qu'il se contentait de vérifier le caractère réel du motif d'insuffisance professionnelle pour constater, le cas échéant, l'absence de formation, il invite l'employeur à recourir à la formation pour éviter le risque d'insuffisance ou inadaptation.

[679] Selon plusieurs décisions postérieures à l'arrêt Expovit, l'obligation de formation doit être vue comme une obligation de moyen au service du devoir d'adaptation[276].

[273] Cass. soc., 20 avr. 1988, SA Europe Aéro Service c/ Dipace.

[274] Arrêt Expovit (Cass. soc. 25 février 1992, n° 89-41.634, Bull. n° 122) : « …*l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, a le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois…* ».

[275] Rapport de la Cour de cassation 2005, partie Etude, nouvelles technologies et aspects à dominante individuelle du droit du travail

[276] Voir note 22, Droit social 1994.

[680] Cette obligation d'adaptation aux évolutions de l'emploi, d'origine jurisprudentielle, a été consacrée par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 portant sur la réduction négociée du temps de travail qui disposait dans l'ancien article L.932-2 (devenu aujourd'hui L.6321-2) : « *L'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation de ses salariés à l'évolution de leurs emplois. Le temps de la formation qui en découle constitue alors un temps de travail effectif* ». Cette obligation a été transposée dans la loi du 17 janvier 2002 modifiant la rédaction de l'article L. 321-1 (actuel L.1233-4) du Code du travail portant sur le licenciement pour motif économique.

[681] L'inscription du principe, dans sa portée générale, a été maintenue par la loi du 4 mai 2004 dans une rédaction cependant modifiée. Depuis, la jurisprudence n'a eu de cesse de contrôler, lors de l'examen de la cause réelle et sérieuse de licenciement, que les employeurs adaptent leurs salariés aux évolutions de leur emploi[277].

1.3.3. La jurisprudence des années 2000 considère l'obligation d'adaptation comme un moyen de satisfaire l'obligation de reclassement suite à un licenciement économique

[682] La cour de Cassation avait déjà, au cours des années 1990 produit des arrêts allant dans le sens du refus de la justification du recours au licenciement économique lorsque l'entreprise n'avait pas mis en place les moyens nécessaires à l'adaptation de la personne à l'évolution de son poste de travail : « *Mais attendu que l'employeur doit assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois ; qu'après avoir relevé que la salariée n'était pas préparée à occuper immédiatement le nouveau poste qui lui était proposé, et que l'employeur lui avait refusé la courte formation qu'impliquait ce reclassement, la cour d'appel a pu décider que le licenciement ne reposait pas sur un motif économique ; que le moyen n'est pas fondé*[278].

[683] Dans la même logique, la Cour de cassation avait reconnu en 1998 que le devoir d'adaptation incombant à l'employeur, pouvait aussi s'étendre à d'autres fonctions que celles initialement occupées par le salarié dans l'entreprise : *« Mais attendu que la cour d'appel a constaté que l'employeur n'avait recherché aucune possibilité de reclassement du salarié, au besoin par le recours à une modification du contrat de travail de l'intéressé dont la formation permettait l'adaptation à d'autres emplois ; qu'elle a pu décider que le licenciement du salarié ne procédait pas d'une cause économique et a légalement justifié sa décision ; que le moyen n'est pas fondé »*[279].

[684] Par la suite, le code du travail a été modifié de la manière suivante : *« Le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés […]»* art. L1233-4 (ancien L. 321-1) (L. n° 2002-73 du 17 janv. 2002) du Code du travail.

[277] Article. L6321-1 (ancien L. 930-1) (L. n° 2004-391 du 4 mai 2004) : « *L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences, ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme. Les actions de formation mises en œuvre à ces fins sont prévues, le cas échéant, par le plan de formation mentionné au 1° de l'article L6312-1*. »

[278] Cass. soc. 19 oct. 1994, n° 92-41.583.

[279] Cass. soc. 20 oct. 1998, n° 95-45.018.

[685] Un arrêt plus récent de la cour de Cassation du 28 mai 2008 se fonde sur cet article du Code du travail pour annuler le licenciement pour motif économique d'une personne pour laquelle l'entreprise n'avait pas mis en place les moyens nécessaire à son adaptation à un poste présent au sein de l'entreprise : « *Attendu cependant que selon l'article L. 321-1, alinéa 3, du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 17 janvier 2002, le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé sur un emploi relevant de la même catégorie que celui qu'il occupe ou à défaut, et sous réserve de l'accord exprès du salarié, sur un emploi de catégorie inférieure ne peut être réalisé dans le cadre de l'entreprise, ou le cas échéant, dans les entreprises du groupe auquel il appartient ; Qu'en se déterminant comme elle a fait, alors qu'il résultait de ses constatations que l'employeur ne justifiait pas de l'impossibilité d'affecter la salariée au poste disponible sur le marché "long terme" moyennant une formation permettant l'adaptation de celle-ci à ce nouvel emploi, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision* »[280].

1.3.4. Les dernières évolutions jurisprudentielles plaident en faveur d'une obligation générale de formation pour s'assurer de l'employabilité des salariés

[686] À la fin des années 2000 et en s'appuyant sur l'article L. 6321-1 du Code du travail, la Cour de cassation étend cette obligation au-delà du poste de travail et de ses évolutions technologiques ou organisationnelles, au maintien de la capacité du salarié au regard des évolutions du marché du travail. L'insuffisance de formation constitue un manquement de l'employeur à l'obligation de maintenir l'employabilité du salarié, entraînant un préjudice distinct de celui résultant de la rupture du contrat de travail.

[687] Ainsi, la Cour de cassation a considéré que deux salariées, l'une assistante administrative et l'autre secrétaire, qui n'ont été formées que 3 jours alors qu'elles ont travaillé dans l'entreprise pendant 12 et 24 ans (22 ans dans les faits) peuvent réclamer à leur employeur des dommages et intérêts pour ne pas avoir préservé leur employabilité sur le marché du travail. Dans un tel cas, l'insuffisance de formation établit un manquement de l'employeur dans l'exécution du contrat de travail entraînant un préjudice distinct de celui résultant de sa rupture[281]. Dès lors qu'elle remet les salariés sur le marché du travail sans les avoir formés conformément à l'évolution de ce marché[282].

[688] Il incombe, ainsi, à l'employeur une obligation générale de formation lui imposant de s'assurer de l'« employabilité » de ses salariés durant toute l'exécution du contrat de travail, distincte de son obligation d'adaptation dans le cadre du reclassement. Le non respect par l'employeur de son obligation de formation cause aux salariées un préjudice distinct de celui résultant de la rupture du contrat de travail et justifie l'octroi d'une seconde indemnisation**.**

[689] Dans sa version issue de cette jurisprudence, l'obligation est dotée d'un spectre plus large, la loi visant une obligation de veiller au maintien de la capacité des salariés d'occuper, non pas « leur emploi », mais « un emploi », ce qui implique une vision à long terme. Cette dernière exigence passe par le contrôle de la réalité et du sérieux des formations proposées au salarié pendant l'exécution de son contrat[283].

[690] La Cour de cassation a eu l'occasion de préciser le contenu exact de l'obligation de gestion de l'employabilité à propos de plusieurs affaires concernant des salariés qui occupaient des emplois peu qualifiés.

---

[280] Cass. Soc. 28 mai 2008, n°06-45.572.

[281] Cass. Soc. 23 octobre 2007 n° 06-40.950 (n° 2190 FS-PB), Syndicat professionnel UDO c/ Soulies : *« Constatant que les salariées présentes dans l'entreprise depuis respectivement 24 et 12 ans, n'avaient bénéficié que d'un stage de formation continue de trois jours en 1999, les juges du fond ont pu en déduire qu'au regard de l'obligation pour l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, ces constatations établissaient un manquement de l'employeur dans l'exécution du contrat de travail entraînant un préjudice distinct de celui résultant de sa rupture. »*

[282] Liaisons sociales 2007, Jurisprudence Hebdo.

[283] Marie-Cécile Amauger-Lattes (Semaine sociale Lamy, 2007 -1334).

[691] La première décision en ce sens date du 2 mars 2010. Des salariés ont été employés en qualité de plongeurs de restaurant par un hôtel et n'ont suivi aucune formation pendant les 10 à 20 ans passés dans l'entreprise. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation, l'entreprise considère que pour ces salariés, à qui aucun reproche n'a été formulé dans le cadre de leur emploi mais qui maîtrisent mal le français, l'employeur n'est en rien tenu de donner la formation initiale qui leur fait défaut. Pour le juge, au contraire, en maintenant dans un emploi à faible contenu et non évolutif des salariés pendant une longue période, l'entreprise a contribué à leur déqualification non compensée par la formation. Il en résulte un préjudice que l'employeur doit indemniser[284].

[692] Cette décision a été confirmée par plusieurs autres rendues à l'automne 2011. Tout d'abord le 28 septembre 2011 à propos de préparateurs de véhicules. La Cour d'appel avait débouté les salariés de leur demande d'indemnisation de l'absence de formation aux motifs que l'employeur n'avait aucune obligation de les former à leur tâche de préparateurs qu'ils occupaient avec succès et dont ils ne prouvaient pas qu'elle ait fait l'objet d'une évolution, et qu'il n'existait pas de tâches d'un niveau plus élevé à leur proposer. La Cour de cassation censure les juges du fond au motif de ne pas avoir recherché si, au regard de la durée d'emploi de chacun des salariés, l'employeur avait rempli son obligation de veiller au maintien de la capacité des salariés à occuper un emploi[285].

[693] Le 17 novembre 2011, la Cour de cassation se prononce dans le même sens pour une salariée marocaine qui n'a suivi aucune formation pendant la durée de son emploi, et notamment aucune formation en français, rendant plus difficile sa recherche d'emploi après son licenciement. Là encore, la Cour de cassation reproche à l'entreprise de ne pas avoir veillé à la capacité du salarié à occuper un emploi en tenant compte de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations[286].

[694] Lorsque l'emploi occupé est fait de tâches simples, répétitives et qui ne permettent pas le développement professionnel, la Cour de cassation rappelle ici aux entreprises l'obligation de le compenser par de la formation, serait-elle inutile par rapport aux fonctions exercées. Il revient aussi à l'entreprise de déterminer le bon équilibre entre les compétences acquises par l'activité et celles qui peuvent l'être par la formation.

[695] Dans un récent arrêt rendu le 5 juin 2013, la Cour de cassation considère que le salarié qui n'a bénéficié d'aucune formation professionnelle en 16 ans est en droit de former une demande de dommages-intérêts pour violation de l'obligation de l'employeur d'assurer son adaptation au poste de travail et son employabilité. L'arrêt écarte les justifications de l'employeur fondées sur l'expérience acquise dans l'entreprise ou l'absence d'initiative du salarié en vue de faire valoir ses droits au DIF ou à un congé individuel de formation :

« *Il est fait grief à l'arrêt attaqué D'AVOIR débouté M. X... de sa demande en paiement d'une somme à titre de dommages et intérêts pour violation de l'obligation de formation ; AUX MOTIFS QUE M. X... soutient qu'en l'espèce, la société Numec a failli à ses obligations puisqu'il n'a bénéficié d'aucune formation depuis son recrutement ; que toutefois, M. X... a été recruté sans compétence ni expérience au poste d'opérateur de lignes, auquel il a été formé par l'employeur ; que son expérience lui permet désormais de prétendre à des postes similaires dans l'industrie mécanique ; que son poste de travail n'a connu depuis son embauche aucune évolution particulière nécessitant une formation d'adaptation ; qu'il lui appartenait par ailleurs de demander à bénéficier d'un congé individuel de formation ou du droit individuel de formation ; qu'aucun manquement n'a été commis par l'employeur ; ALORS QUE viole son obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, l'employeur qui ne fait bénéficier le salarié d'aucune formation au cours d'une longue carrière professionnelle au sein de l'entreprise, quand bien même le salarié y aurait acquis une expérience ; qu'en décidant le contraire et en considérant que la société Numec n'avait pas failli à son obligation de formation et d'adaptation à l'égard de M. X... aux motifs inopérants qu'elle lui avait permis d'acquérir une expérience au poste d'opérateur de ligne et que le salarié n'avait pas pris l'initiative d'une formation dans le cadre d'un congé individuel de formation quand*

[284] Cass. soc., 2 mars 2010, pourvois n° 09-40914 à n° 09-40-917.
[285] Cass. soc., 28 septembre 2011, n° 09-43339.
[286] Cass. Soc., 17 novembre 2011, n° 09.02443.

il n'était pas contesté que M. X... n'avait bénéficié d'aucune formation depuis son recrutement et ce, pendant seize ans, la Cour d'appel a violé l'article L. 6321-1 du code du travail… »[287].

1.3.5. Le droit d'initiative du salarié pour se former ne se confond pas avec une obligation de se former

[696] Confrontée à cette responsabilité, une entreprise a tenté de la reporter, au moins partiellement, sur le salarié : aux reproches de ce dernier quant à l'absence totale de formation pendant la durée de son emploi, une entreprise de travaux publics a tenté de se justifier par la carence du salarié, aucune demande de formation ne lui ayant été présentée et le salarié ne pouvant se prévaloir d'aucun refus de formation de la part de l'entreprise. Ce serait là ajouter une condition à la loi lui répond la Cour de cassation. C'est à l'employeur de veiller à la capacité d'occuper un emploi et non pas au salarié[288].

[697] En l'occurrence, la création du DIF ne change pas la donne. Si le salarié se voit reconnaître un droit d'initiative, il ne saurait s'agir d'une obligation d'initiative. Par ailleurs, la décision finale appartient à l'entreprise qui donnera suite ou non aux demandes du salarié selon la pertinence qu'elle leur accordera. Or, c'est la capacité de décider, et non de proposer, qui fonde une responsabilité. Cette reconnaissance d'un droit d'initiative n'enlève donc rien à la responsabilité de l'employeur. Bien au contraire, elle offre au salarié un outil supplémentaire pour mettre en jeu la responsabilité de l'employeur, si des refus étaient opposés à des demandes de formation qui visent à permettre l'adaptation du salarié à son poste de travail ou le maintien de sa capacité à occuper un emploi.

1.3.6. En cas du manquement de l'employeur à la tenue de l'entretien de mi-carrière, la jurisprudence pourrait prévoir des sanctions

[698] L'entretien de seconde partie de carrière, déjà préconisé dans l'ANI du 5 décembre 2003 et complété par l'avenant du 13 octobre 2005 est devenu obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

[699] Il d'adresse à tous les salariés âgés d'au moins 45 ans et ne s'apparente à aucun autre. Il doit permettre à chaque salarié d'élaborer son projet professionnel en fonction de la situation de l'entreprise à partir de ses souhaits d'évolution et de ses aptitudes. Renouvelé tous les 5 ans, il est « *destiné à faire le point avec son responsable hiérarchique, au regard de l'évolution des métiers et des perspectives d'emplois dans l'entreprise, sur ses compétences, ses besoins de formation, sa situation et son évolution professionnelle* ».

[700] Cette obligation est codifiée dans la partie relative à la formation professionnelle qui impose aux employeurs l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leur emploi, notamment par des actions de formation prévues par le plan de formation. En l'intégrant à cette disposition, le législateur a entendu donner une portée au moins aussi forte à cette obligation qu'à celle du devoir d'adaptation[289].

[701] La loi ne prévoit pas de sanction spécifique en cas de non respect de l'obligation. Mais la jurisprudence pourra tirer les conséquences d'un tel manquement comme pour le devoir d'adaptation. L'absence d'entretien de mi-carrière risque de conduire à déclarer abusifs des licenciements économiques fondés sur des évolutions technologiques des salariés de 45 ans et plus, s'ils sont exclus du dispositif. Cette solution est transposable au licenciement pour insuffisance professionnelle des salariés qui ont atteint 45 ans et qui n'ont pas eu d'entretien de mi-carrière.

[287] Cass. Soc., 5 juin 2013, pourvoi n° 11-21.255.
[288] Cass. Soc., 5 octobre 2011, n° 08-42909.
[289] Lamy conseils opérationnel, lamyline.fr.

2. LA LOI DE 1971 TRADUIT L'OBLIGATION LEGALE DES EMPLOYEURS DANS UNE CONTRIBUTION DE NATURE FISCALE

[702] Qu'elles soient destinées à adapter leurs salariés aux évolutions technologiques et organisationnelles, ou bien à maintenir les capacités de ces derniers à occuper un emploi sur le marché du travail, les entreprises sont tenues de puiser dans des ressources financières calculées à partir d'une fraction de leur masse salariale brute et réservées à ce but.

[703] La loi de juillet 1971 instaure, en effet, l'obligation légale du financement de la formation professionnelle continue par les entreprises, par le biais d'une contribution de nature « fiscale », mais à gestion paritaire, dès lors que les fonds sont obligatoirement collectés par des organismes paritaires collecteurs agréés chargés de les redistribuer. Les dépenses consacrées aux actifs occupés du secteur privé passent, depuis, par deux voies : le financement direct d'actions de formation au bénéfice de ses salariés (formations en interne ou auprès de prestataires de formation) ou le versement à un OPCA, obligatoire pour la plupart des dispositifs, à l'exception du plan de formation des entreprises de plus de 10 salariés.

2.1. La répartition de l'obligation légale varie selon la taille de l'entreprise

[704] Trois seuils d'effectifs (moins de 10, 10 à 20 et 20 salariés et plus) induisent des variations dans le taux de contribution des entreprises comme dans leur distribution selon l'usage des fonds : plan de formation, professionnalisation et DIF (tableaux 1 à 3).

Tableau 8 : Contributions des entreprises de moins de 10 salariés :

Contributions	Taux	Utilisation
Formation professionnelle continue	0,40 %	Versement obligatoire à l'OPCA au titre du plan de formation des employeurs de moins de 10 salariés
Professionnalisation et DIF	0,15 %	Versement obligatoire à un OPCA au titre de la professionnalisation
CIF-CDD	1 %	Versement obligatoire à un OPCA au titre du CIF

Source : Art. L6331-2, L6331-3 du Code du travail. Mise en forme Centre Inffo

Tableau 9 : Contributions des entreprises de 10 à moins de 20 salariés :

Contributions	Taux	Utilisation
Professionnalisation et DIF	0,15 %	Versement obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre de la professionnalisation ou du DIF
Plan de formation et versements divers	0,9 % du budget formation ou le solde	Versement spontané ou obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre du plan de formation ; -utilisation directe.
CIF-CDD	1 %	Versement obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre du CIF

Source : Article L6331-14 du code du travail, mise en forme Centre Inffo

Tableau 10 : Contributions des entreprises de 10 salariés et plus :

Contributions	Taux	Utilisation
Congé individuel de formation (CIF)	0,20 %	Versement obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre du CIF
Professionnalisation et DIF	0,50 %	Versement obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre de la professionnalisation ou du DIF
Plan de formation et versements divers	0,9 % du budget formation ou le solde	Versement spontané ou obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre du plan de formation ; -utilisation directe.
CIF-CDD	1 %	Versement obligatoire à un organisme collecteur agréé au titre du CIF

Source : Art . L6331-9, L6331-10, L6331-1 du Code du travail, mise en forme Centre Inffo.

2.2. Les dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue ne favorisent pas les salariés les plus exposés au chômage

[705] Selon certains auteurs, cette modalité d'organisation « autour d'obligations financières des entreprises et d'organismes de mutualisation plutôt qu'autour d'objectifs quantitatifs et qualitatifs quant aux formations dispensées »[290] serait à l'origine des inégalités observées quant à l'accès à la formation dans l'entreprise. Les entreprises étant simplement contraintes de « former ou payer », rien ne les obligerait à cibler leurs dépenses de formation vers les salariés qui en auraient le plus besoin.

[706] Ce diagnostic, posé par nombre de rapports et enquêtes, n'est pas toujours partagé par les acteurs institutionnels du système de formation professionnelle français. La controverse trouve ses origines, autant dans les nombreux obstacles pour collecter des données fiables que dans la difficulté à accorder l'ensemble des parties prenantes sur leurs objectifs et leur attentes. L'ouvrage coordonné en 2009 par le Céreq, à partir des résultats des deux enquêtes européennes Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) et AES pour Adult Education Survey et son volet français FC2006, ainsi que le traitement spécifique d'un échantillon croisant les deux investigations, le Dispositif d'information sur la formation employeur-salarié (DIFES1), offre les constats les plus étayés à ce jour[291].

[707] Alors que les entreprises françaises sont parmi les plus actives en matière de formation continue en Europe (avec la Suède, le Luxembourg et la République tchèque), l'intensité du recours à la formation y reste fortement liée à la taille de l'entreprise en défaveur des petites, au secteur d'activité (privé *vs.* public), au statut dans l'emploi (intérimaire *vs.* CDD et CDI) et plus qu'à la catégorie socioprofessionnelle, au niveau de diplôme de sortie du système scolaire. Globalement, les résultats mis en avant par le Céreq militent pour un constat de moindre prise en compte des salariés les plus exposés au risque du chômage dans l'effort global des entreprises (Voir encadré).

[290] Sénat, « Formation professionnelle : le droit de savoir », Rapport d'information n° 365 de M. Bernard Seillier, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, déposé le 4 juillet 2007.

[291] M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009.

Constats d'inégalités dans l'accès à la formation dans l'entreprise :

- 63 % des entreprises déclarent recueillir les besoins de formation de leurs salariés. Les cadres et professions intermédiaires sont les catégories qui déclarent le plus souvent exprimer leurs besoins, notamment lors d'un entretien professionnel. L'entretien professionnel est mis en œuvre dans 54 % des entreprises. Les non cadres, et avant tout les ouvriers, sont ceux qui gagnent le plus à ce que l'entretien professionnel soit systématisé.
- La plupart des formations sont réalisées suite à une demande de l'employeur. Les non cadres sont les plus contraints au regard des formations obligatoires ou imposées et la hiérarchie est l'interlocuteur privilégié.
- Améliorer leur efficacité et être plus à l'aise dans leur travail, notamment grâce à l'acquisition de nouvelles compétences, sont les principaux objectifs des salariés quand ils partent en formation.
- Le coût n'est pas un obstacle à la formation. L'absence de besoins et le manque de temps sont les raisons les plus fréquemment invoquées par les entreprises pour expliquer qu'elles ne forment pas, ou qu'elles limitent leurs efforts.
- Près d'un quart des salariés auraient souhaité se former mais n'ont pu le faire. Ils sont d'autant plus nombreux à le signaler qu'ils sont jeunes, diplômés ou qu'ils se sont déjà formés dans l'année.
- Plus une entreprise est grande, plus elle forme ses salariés, et plus les inégalités d'accès se réduisent. L'appartenance à un groupe et un fort taux d'encadrement sont parmi les facteurs qui favorisent l'accès à la formation dans les petites entreprises.
- Les salariés du public se forment plus que les salariés du privé. Le CDD est peu pénalisant au regard de l'accès à la formation, et ce, dans les deux secteurs d'emploi. Etre intérimaire diminue par contre fortement les chances de participer à une formation.
- Les plus diplômés à la sortie du système scolaire sont aussi ceux qui se forment le plus au cours de leur vie active et qui déclarent les besoins de formation les plus importants. La catégorie professionnelle pèse sur les taux d'accès sans pour autant compenser l'impact du diplôme.
- La participation à la formation diminue à mesure que les salariés vieillissent. L'âge ne fait toutefois qu'aggraver les inégalités d'accès observées entre catégories socioprofessionnelles. Dans les secteurs les plus formateurs, l'effet de l'âge est moins sensible.
- Hommes et femmes sont globalement les mêmes chances d'accéder à la formation continue. Toutefois leur catégorie socioprofessionnelle, la taille ou le secteur d'activité de l'entreprise dans laquelle ils travaillent révèlent des inégalités.
- La majorité des entreprises forment sans pour autant être dotées d'une véritable politique en matière de formation, sauf pour les entreprises de plus grande taille et qui dépensent davantage pour la formation et qui intègrent aussi la formation dans la gestion des carrières.
- Les cours et stages dispensés par un organisme extérieur restent la pratique la plus courante : près de neuf entreprises formatrices sur dix y ont recours. Les formations en situation de travail sont mobilisées dans un cas sur cinq, surtout dans des secteurs peu formateurs. Cette pratique est spécifiquement utilisée par l'employeur lors de l'arrivée d'un salarié sur un nouveau poste ou pour accompagner un changement dans le contenu du travail.
- Les entreprises n'évaluent pas toujours la formation, ne serait-ce que pour mesurer la satisfaction des salariés formés. A taille et secteur identiques, plus les entreprises forment, plus elles mettent en place des procédures d'évaluation.

Source : M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés, Céreq, 2009.

2.3. La formation de actifs occupés absorbe plus de 80 % de la contribution des entreprises à la formation professionnelle

[708] En 2010, selon les annexes au PLF pour 2013, les entreprises ont versé 13,1 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, la part des dépenses des entreprises en faveur des actifs occupés réalisées via les OPCA étant de 48 %, celle des dépenses réalisées directement de 52 %. L'effort global représente, en moyenne en 2010, 2,7 % de leur masse salariale, mesuré par le rapport entre les dépenses de formation professionnelle et la masse salariale des entreprises de 10 salariés et plus. Cet effort se répartit en faveur des jeunes pour 16 % (à parts égales pour l'apprentissage et pour la professionnalisation) ; en faveur des actifs occupés pour 83 % et pour les demandeurs d'emploi à 1 % hors dépenses des OPCA pour le CTP/CRP et pour la POE incluses dans la professionnalisation.

[709] Les entreprises ont reconduit leur contribution au financement de l'Allocation de fin de formation des demandeurs d'emploi (AFDEF remplacé en 2011 par la R2F). Créée dans le cadre du plan de relance de 2009 et destinée à remplacer à titre exceptionnel l'allocation de fin de formation (AFF) supprimée fin 2008, cette aide est accordée aux demandeurs d'emploi indemnisés qui entreprennent une action de formation prescrite par Pôle emploi et dont la durée des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ne couvre pas toute la durée de la formation. L'AFDEF est cofinancée à parts égales par le FPSPP (voir §2.3) et l'État, à hauteur de 68 millions d'euros chacun pour cette année.

Tableau 11 : Dépenses des entreprises, des organismes collecteurs et du FPSPP en 2010 par type de publics

En millions d'euros

		Montant des dépenses en 2009	Montant des dépenses en 2010	Structure 2010 (en %)	Évolution 2010/2009 (en %)
Pour les jeunes		**2 098**	**2 126**	**16**	**1,3**
Dont :	Apprentissage	1 076	1 062	8	-1,2
	Professionnalisation	1 020	1 061	8	4,0
	Insertion des jeunes (E2C)	2	3	0	6,7
Pour les actifs occupés du secteur privé		**11 362**	**10 886**	**83**	**-4,2**
Dont :	Dépenses directes des entreprises de plus de 10 salariés	5 923	5 617	43	-5,2
	Dépenses des organismes paritaires collecteurs *	5 408	5 239	40	-3,1
	Autres	31	30	0	-1,2
Pour les demandeurs d'emploi		**10**	**68**	**1**	**560,3**
	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)	10	68	1	560,3
Investissement		**63**	**62**	**0**	**-1,4**
Total entreprises et organismes collecteurs		**13 533**	**13 142**	**100**	**-2,9**

Champ : France entière.

Source : Dares.

** la dépense des Opca pour les CRP/CTP ou la POE est incluse dans les dépenses pour la professionnalisation et n'apparaît pas dans les dépenses en faveur des demandeurs d'emploi*

2.4. La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) accroît marginalement l'effort global des entreprises à destination des demandeurs d'emploi

2.4.1. La création du FPSPP, à la suite du FUP, constitue un premier pas pour orienter les ressources des entreprises ver la formation des demandeurs d'emploi

[710] La formation professionnelle a été marquée par deux évolutions majeures au cours de l'année 2009. D'une part, la conclusion de l'ANI du 7 janvier 2009 a permis la fixation de l'objectif de faire entrer 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en formation chaque année et a prévu le dispositif de Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE). Ces mesures sont soutenues par la transformation du Fonds Unique de Péréquation (FUP) en Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), qui se voit spécifiquement confier une nouvelle mission au-delà de celle de la péréquation en direction des OPCA et des OPACIF : contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des demandeurs d'emploi et des salariés les plus exposés au risque de rupture de leur parcours professionnel, de ceux n'ayant pas bénéficié d'une action de formation au cours des cinq dernières années, et des salariés qui alternent fréquemment périodes de travail et périodes de chômage, ou qui sont à temps partiel.

[711] Il s'agit, là, d'un premier pas pour orienter les ressources issues des entreprises en direction de la formation de demandeurs d'emploi.

[712] Pour assurer ces missions, le fonds a été doté de ressources nettement supérieures à celles de l'organisme qu'il a remplacé. Celles-ci sont constituées pour leur plus grande partie d'un prélèvement sur la collecte des OPCA dont le pourcentage doit être compris entre 5 % et 13 %. Il bénéficie également, pour des montants nettement plus faibles, du reversement, par les OPCA, de sommes correspondant à leur trésorerie excédentaire. Sur la base de ces dispositions, les ressources du fonds se sont élevées à 878,1 M€ en 2010, dont 823,46 M€ au titre du prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises et 9,5 M€ au titre du reversement des excédents de trésorerie. Ces montants, à comparer aux 230 M€ de produits du fonds unique de péréquation en 2009, permettent de prendre la mesure de l'augmentation des moyens attribués au fonds. Bien qu'élevées, les ressources du fonds apparaissent fragiles pour deux raisons. Le taux de contribution des OPCA fait l'objet d'une négociation annuelle entre les partenaires sociaux et peut varier fortement d'une année à l'autre. Pour la Cour des comptes, le rythme annuel de la détermination des ressources du fonds contraste avec le caractère pluriannuel du cycle des dépenses engagées dans le cadre des projets de formation[292].

[713] Dans le cadre du FPSPP, seuls les contrats de professionnalisation, les périodes de professionnalisation et les congés individuels de formation peuvent être financés par des ressources provenant de la péréquation. Les dépenses au titre du plan de formation sont exclues de ce dispositif, la péréquation ayant été conçue pour soutenir le financement de la formation en alternance et du congé individuel de formation et non pas comme une péréquation financière généralisée sur la totalité des ressources des OPCA. En augmentant les ressources FPSPP, la loi du 24 novembre 2009 a permis une forte augmentation des volumes financiers mutualisés. Ainsi, les sommes versées par le fonds au titre de la péréquation ont augmenté de 53 % par rapport à 2009, à 264 M€. Ce sont donc 13,6 % des financements au titre de la professionnalisation (contrats et périodes de professionnalisation) qui font l'objet d'une redistribution, contre seulement 8,8 % en 2009 et 3,7 % en 2005[293].

[714] L'un des éléments de nouveauté introduits par le FPSPP réside dans la mise en place d'« appels à projets » destinés à mieux flécher les actions de formation vers des publics prioritaires. Cette démarche a été caractérisée par d'importantes difficultés de démarrage. Si les appels à projets ont pu être lancés dans de bonnes conditions par le fonds, leur mise en œuvre s'est révélée problématique. Selon les conclusions du rapport Larcher[294] comme mentionné dans le rapport public annuel de la Cour des comptes (2O13) :

- les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions Etat-fonds unique de péréquation et Etat-FPSPP ;
- les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements ;
- la réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement.

[715] Par ailleurs, alors que le FPSPP a notamment été créé, selon les objectifs affichés dans l'ANI du 7 janvier 2009 dans le but de favoriser la coordination entre les partenaires sociaux, l'Etat et les Régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés par le fonds en 2010 et en 2011.

[292] Cour des Comptes, Rapport public annuel 2013 – février 2013.
[293] Id.
[294] La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité, rapport remis à Monsieur Le Président de la République, par G. LARCHER Sénateur des Yvelines.

2.4.2. Malgré cet effort, la part des OPCA représente toujours moins de 6 % du total des achats de formation en faveur des demandeurs d'emploi

[716] Par l'intermédiaire d'appels à projets lancés par le FPSPP, les OPCA financent des formations pour les personnes en contrat de transition professionnelle (CTP), en convention de reclassement personnalisé (CRP) ou en contrat de sécurisation professionnelle (CSP) depuis le 1er septembre 2011[295], et cofinancent la POE avec Pôle emploi. Depuis la fin de l'année 2009, les OPCA prennent aussi en charge les formations réalisées dans le cadre de la portabilité du droit individuel à la formation (DIF)[296]. Le tableau de répartition du nombre de formations suivies par des demandeurs d'emploi en 2011, par Région et par financeur du stage donne au total 37 344 demandeurs d'emploi dont les formations ont été financées par les OPCA soit 5,7 % du total des 647 834 demandeurs d'emploi formés en 2011.

Tableau 12 : Nombre de formations suivies par des demandeurs d'emploi en 2011 par financeur du stage

Financeur	Nb Stages	
Etat	57264	8,8%
Régions	366419	56,6%
Pôle emploi	129568	20,0%
Stagiaire	33887	5,2%
OPCA	37344	5,8%
Autre	23352	3,6%
Total	647834	100,0%

Les financements classés "autres" sont essentiellement des financements de l'AGEFIPH, de ministères et de collectivités territoriales autres que les Régions.
Sources : AFPA, ASP, Pôle emploi, Régions Bretagne, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes ; traitement DARES (Brest).
Champ : personnes sans emploi ayant débuté un stage en 2011.

[717] Sur ce total, en 2011, on peut compter 25 553 bénéficiaires d'ASR (CRP) et d'ATP (CTP), soit 68,5 % du total des formations financées par les OPCA (tableau 7) et 9324 demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'AREF, RFF et AFDEF pour leurs frais de formation, soit 17 % du total des formations financées par les OPCA.

[295] Le CSP remplace la CRP et le CTP depuis cette date. Les stagiaires de ce dispositif sont présents dans la base Brest de la DARES mais ils n'y sont pas encore repérables.
[296] Les demandeurs d'emploi disposant d'un reliquat de droits au titre du DIF acquis lors de leur précédent emploi peuvent utiliser leurs heures afin de financer une action de formation ou un bilan de compétences.

Tableau 13 : Formations suivies par les nouveaux bénéficiaires d'ASR (CRP) et d'ATP (CTP) en 2011

Type de formation	Financement du coût de la formation						
	Total France métropolitaine	État	Régions	Pôle emploi	Stagiaires	**OPCA**	Autres
AFC	28 281	0	17	2 500	161	**24 721**	882
AFPR	1 763	0	0	1 763	0	**0**	0
Formation avec AIF	1 065	0	0	233	0	**832**	0
POE	232	0	0	232	0	**0**	0
Formations homologuées	1 777	97	1 064	96	202	**0**	318
Formations non homologuées	2 256	44	985	118	891	**0**	218
Total France métropolitaine	35 374	141	2 066	4 942	1 254	**25 553**	1 418

Source : Jaune 2013 formation professionnelle – DARES

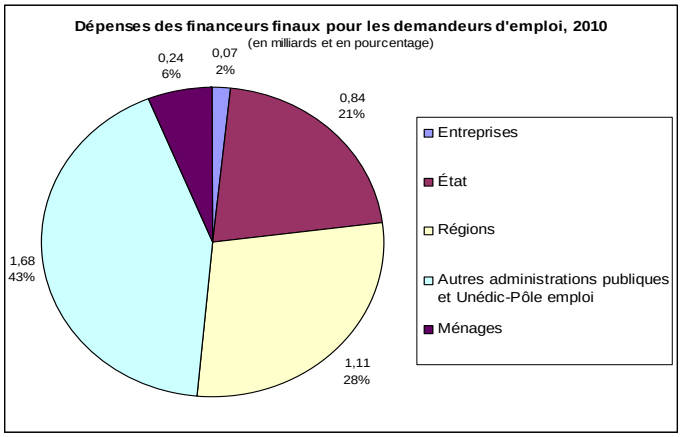
Tableau 14 : Formations suivies par les nouveaux bénéficiaires d'AREF, RFF et AFDEF en 2011

Type de formation	Financement du coût de la formation						
	Total France métropolitaine	État	Régions	Pôle emploi	Stagiaires	**OPCA**	Autres
AFC	40 469	28	61	36 053	138	**4 189**	0
AFPR	19 702	0	0	19 702	0	**0**	0
Formation avec AIF	11 506	0	0	6 908	0	**4 598**	0
POE	5 225	0	0	5 225	0	**0**	0
Formations homologuées CR	47 979	1 569	36 259	537	7 369	**0**	2 245
Formations non homologuées CR	107 433	5 318	75 440	913	23 055	**537**	2 170
Total France métropolitaine	232 314	6 915	111 760	69 338	30 562	**9 324**	4 415

Lecture : 232 314 demandeurs d'emploi indemnisés ayant suivi un stage en 2011 ont perçu l'AREF, la RFF ou l'AFDEF versées par Pôle emploi ; pour 69 338 d'entre eux, c'est Pôle emploi qui a pris en charge le coût de la formation.
Champ : France métropolitaine.
Source : FNA, Pôle emploi / Traitement DARES

[718] Si l'on prend en compte à la fois les dépenses pédagogiques, les rémunérations et les dépenses d'investissement, l'ordre se modifie, Pôle emploi et l'UNEDIC supportant 43 % des dépenses totales, les Régions 28 % et l'Etat 23 %. L'effort des entreprises, *stricto sensu*, ne correspond plus, avec 700 M€, qu'à 2 % du total des dépenses en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (tableau 8).

Tableau 15 : Dépenses des financeurs finaux pour les demandeurs d'emploi en 2010



Source : Jaune 2013 formation professionnelle – DARES[297]

3. TROIS MODALITES POUR ACCROITRE LA PARTICIPATION FINANCIERE DES ENTREPRISES A LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

3.1. Comment prémunir les employeurs d'un éventuel manquement à leur devoir de maintien de l'employabilité des salariés ?

3.1.1. Les efforts des entreprises pour la formation des salariés les plus exposés au risque du chômage ne sont pas comptabilisés

[719] Les données financières présentées jusqu'ici font état d'efforts financiers conséquents des entreprises à destination de leurs salariés (80 % de leur contribution à la formation professionnelle), ainsi que d'une part marginale dévolue aux demandeurs d'emploi (2 % des dépenses globales de formation pour les demandeurs d'emploi).

[720] En l'absence d'observations empiriques sur les stages de formations dispensés aux salariés en entreprises, le rapprochement des données globales financières avec les résultats de la synthèse des enquêtes réalisées par le Céreq en 2009 révèle une tendance objective vers des formations spécifiques, destinées à adapter les salariés à leur poste de travail, plutôt qu'à favoriser l'acquisition de compétences générales susceptibles d'être valorisées sur le marché de travail[298]. Ceci devrait contribuer à accroître l'écart, déjà observé dans d'autres pays, entre le rendement de la formation pour l'entreprise et son rendement pour le salarié (en salaires et en protection de l'emploi)[299]. Ceci résulte en partie du poids prépondérant de l'employeur dans l'orientation des dépenses de formation, ce qui contribue à privilégier des formations de durées plutôt courtes et spécifiques[300].

[297] Ces données ne comprennent pas les dépenses liées aux jeunes en insertion professionnelle.

[298] Il en est autrement de la perception des salariés quant à leur valorisation en dehors de l'emploi occupé (voir paragraphe 60).

[299] P. Aubert, B. Crépon, P. Zamora (2009), « Le rendement apparent de la formation continue dans les entreprises : effets sur la productivité et les salaires », *Economie et Prévision*, n°187 - 2009/1, p. 25-46.

[300] M. Ferracci, « Etude relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés » (version préliminaire du 17/05/2013).

[721] Du point de vue des salariés, les formations sont dans leur majorité (80 %) mises en application dans le travail. Les formations suivies pour améliorer l'efficacité dans le travail sont encore plus fréquemment mises en application (87 %). Dans le cas d'un changement d'emploi et quand une formation est suivie dans l'objectif de s'y adapter, ce pourcentage atteint même 93 %[301].

[722] Par ailleurs, dans un cas sur deux, elles sont considérées, par les salariés eux-mêmes, comme transférables et peuvent donc être utilisées dans d'autres activités ou d'autres secteurs que ceux correspondant à l'emploi occupé. En revanche, un quart des formations sont considérées comme spécifiques, c'est-à-dire peu valorisables en dehors de l'emploi occupé. Ce constat est plus fréquent si la formation se déroule en situation de travail ou lorsque le salarié se forme suite à un recrutement ; le pourcentage de formations spécifiques est alors de 35 %[302].

[723] Le maintien de l'employabilité des salariés les plus exposés au risque de chômage reste inséparable de l'effort à réaliser pour les former une fois au chômage. Encore faudrait-il que ces efforts puissent être comptabilisés pour chaque salarié et reconnus comme tels.

3.1.2. Un « certificat de formation » délivré aux salariés qui quittent l'entreprise pourrait attester du maintien de leur employabilité

[724] Pour rendre transparents les efforts réalisés par les entreprises dans le maintien de l'employabilité de leurs salariés, la mission a étudié l'intérêt de la délivrance d'un certificat de formation par les entreprises aux salariés qui seraient amenés à quitter l'entreprise.

[725] Complément du certificat de travail, le certificat de formation comprendrait, outre les informations sur le nombre d'heures de DIF générées (et l'OPCA de rattachement pour la portabilité de ce DIF), l'intitulé, le type et la durée des formations reçues pendant la durée d'emploi du salarié. L'identification de la formation par l'usage d'une nomenclature normalisée pourrait permettre de distinguer, dans leurs grandes lignes, ce qui relève d'une formation spécifique (adaptation au poste de travail) d'une formation générale transférable[303].

[726] Ce certificat mettrait les employeurs en conformité avec leur obligation de former (et pas seulement de payer). Il viendrait alimenter le compte personnel de formation du salarié après chaque période d'emploi, ou à l'issue de l'entretien de mi-carrière devenu obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (voir 1.3.6.).

[727] Les informations relatives aux formations suivies par chaque salarié dans l'entreprise pourraient être également renseignées par les employeurs dans les déclarations de données sociales (DADS/DSN). L'employeur apporterait, alors, la preuve de sa mise en conformité avec l'obligation au maintien de la capacité du salarié au regard des évolutions du marché du travail. Comme mentionné dans la partie consacrée à la jurisprudence, cette insuffisance de formation constituant un manquement de l'employeur, elle pourrait entraîner un préjudice distinct de celui résultant de la rupture du contrat de travail.

[728] Ces informations permettraient, par ailleurs, aux chercheurs de calculer le plus finement possible l'équilibre coût-bénéfice des dites formations pour l'entreprise comme pour le salarié (voir encadré).

---

[301] M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009.

[302] *Id.*

[303] Sur la question de l'imputabilité des dépenses de formation professionnelle à l'aune des pratiques d'entreprises, de nouvelles approches voient le jour qui préconisent d'analyser les modalités pédagogiques à l'œuvre dans les formations, pour distinguer les processus d'apprentissage qui permettent de professionnaliser et de développer les compétences. Voir l'entretien de l'AEF avec Sandra Enlart, directrice d'Entreprise&Personnel, Dépêche n°179425 du 27 février 2013.

Les dépenses de formation sont-elles efficaces ?

« Cette question, essentielle aux yeux des financeurs publics ou privés, renvoie à l'évaluation du rendement net de la formation. Du point de vue des entreprises, le rendement net se définit comme la différence entre les coûts associés à la formation et les gains de productivité qu'elle génère. Dans les coûts figurent les dépenses directes, sous forme d'achat de prestations auprès des opérateurs publics ou privés de formation, mais aussi au travers de la mutualisation opérée par le système des OPCA. À cela s'ajoute le coût d'opportunité supporté par les entreprises lorsque les salariés réalisent leur formation sur leur temps de travail.

En France, les dispositifs encadrant la formation des salariés privilégient généralement cette modalité. Une évaluation du rendement net de la formation pour les entreprises réclame donc d'abord d'accéder à des données exhaustives concernant la dépense de formation. Ces données existent à l'heure actuelle dans les déclarations fiscales des entreprises en matière de formation, dites «24.83 ». D'autre part, il est nécessaire de disposer de données relatives à la valeur ajoutée et aux salaires. Dans leur étude déjà citée, Crépon, Aubert et Zamora (2009) associent ainsi aux «24.83 » les déclarations annuelles de données sociales pour les salaires, et le fichier des Bénéfices Réels Normaux (BRN) pour les informations relatives à la valeur ajoutée.Il faut toutefois noter que leur analyse coût-bénéfice ne prend pas en compte la diminution de la production liée au passage en formation. A cet égard, les sources statistiques existantes comportent une limite importante : il n'est pas possible d'identifier la durée des formations reçues par les salariés dans les données individuelles d'entreprises. De ce point de vue, il serait extrêmement profitable aux évaluations ultérieures que des informations relatives aux formations soient renseignées par les employeurs dans le cadre des DADS. »

Source : M. Ferracci, « Etude relative à l'évaluation des dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des salariés » (version préliminaire du 17/05/2013), p.61.

3.2. Faut-il augmenter les dépenses de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi par une modification de l'obligation légale des entreprises ou par l'augmentation de l'apport du FPSPP ?

[729] Au fil des ans et des rapports d'enquête, de nombreuses propositions ont été formulées visant à moduler, voire supprimer, l'obligation légale des entreprises. Les dernières en date sont celles du groupe multipartite réuni pour préparer l'ANI du 24 novembre 2009, énonçant les trois hypothèses i/ de réduction du taux, ii/ de la transformation de l'obligation légale en obligation conventionnelle et iii/ d'un subventionnement multipartenarial pour les oubliés de la formation, demandeurs d'emploi et salariés les moins qualifiés[304]. Dans ses publications les plus récentes, l'Institut Montaigne propose même de s'inspirer de ce qu'ont fait d'autres pays, avec des systèmes d'incitation fiscale ou de subventionnement qui auraient montré leur efficacité et mettre ainsi fin à l'obligation légale[305].

[304] Groupe multipartite sur la formation professionnelle, animé par P. Ferracci, « Synthèse des travaux », 10 juillet 2008.

[305] P. Cahuc, M. Ferracci, A. Zylberberg, « Formation professionnelle : en finir avec les réformes inabouties », Institut Montaigne, 2011.

[730] Les critiques formulées à l'obligation légale se concentrent plus généralement sur la part dévolue au financement des plans de formation par le biais desquels les entreprises seraient portées à former plus aisément et plus volontiers ceux de leurs salariés pour lesquels le retour sur investissement de la formation a des chances d'être le plus élevé. Or, la corrélation entre participation à la formation et changements professionnels est particulièrement marquée pour les ouvriers et employés non qualifiés alors qu'ils sont parmi les moins nombreux à se former[306].

[731] Le rapport Guégot sur la formation de 2008 faisant le constat que le Plan de formation a essentiellement pour objet des actions courtes d'adaptation du salarié à son poste de travail, propose « *de créer un nouveau système de financement, plus égal et plus pratique pour les entreprises. La contribution obligatoire au Plan de formation pourrait être au minimum de 0,4 % (de la masse salariale annuelle brute) pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 0,5 % pour les entreprises de 10 salariés et plus. Proposition : Répartir différemment l'affectation de la contribution des entreprises au financement de leur Plan de formation, une part de cette dernière devant alimenter un fonds régional de la formation tout au long de la vie* »[307].

[732] Pour la mission, le moyen le plus efficace de dédier des fonds émanant de l'entreprise à la formation des demandeurs d'emploi serait encore d'y employer pleinement l'outil prévu à cet effet, à savoir le FPSPP. En l'état actuel de ses investigations, ont été étudiés trois scenarii de simplification des circuits d'attribution de fonds du FPSPP à la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les plus fragiles.

3.3. Unifier les procédures d'achat public et d'appel à projets FPSPP et à qui en confier la coordination ?

3.3.1. Comment distinguer les circuits de financement des formations des processus d'achat ?

3.3.1.1. L'enchevêtrement des compétences des financeurs et des acheteurs est source de complexité

[733] Dans le champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, les interventions sont souvent croisées et le paysage se caractérise par une multiplicité de financeurs et de dispositifs, qui limitent la définition des priorités d'actions coordonnées entre les financeurs issus de la sphère publique (Etat, Régions, départements, Pôle emploi) et les partenaires sociaux (organismes paritaires collecteurs agréés, organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation, FPSPP, UNEDIC).

[734] La faible lisibilité de l'offre territoriale de formation et des modes de financement associés, ainsi que la complexité des démarches administratives, ajoutés au mode de fonctionnement des organismes de formation, expliquent largement les délais d'entrée en formation des demandeurs d'emploi (plus de six mois pour la moitié d'entre eux), ainsi que leur faible nombre d'entrées en formation (moins de 600 000 demandeurs d'emploi en 2011)[308].

[306] M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009

[307] F. Guéguot, « Rapport de la Mission d'information sur la formation tout au long de la vie de l'Assemblée nationale », décembre 2008.

[308] À titre de comparaison, 925 648 entrées en formation de demandeurs d'emploi ont été constatées en 1992 (DARES, base Brest, France métropolitaine) alors que dans le même temps la population active a crû tout comme le nombre de chômeurs.

3.3.1.2. Des circuits parallèles d'achat et des règles distinctes de prescription selon les financeurs sont à l'origine de l'illisibilité de l'offre

[735] Depuis la convention d'assurance chômage de janvier 2001 jusqu'à la loi du 24 novembre 2009, les responsabilités des partenaires sociaux en matière de formation des demandeurs d'emploi, qu'elles transitent par Pôle emploi ou par le FPSPP, n'ont cessé de s'étendre et de croiser notamment la compétence des Régions telle que déterminée par la loi du 13 août 2004.

[736] Le rapport MARX[309], publié en 2010, préconisait de structurer cette coopération au niveau territorial par la constitution d'une cellule entre Pôle emploi, les OPCA impliqués, le FONGECIF et la Région. Cette cellule aurait un rôle d'animation du dispositif, de partage d'information sur les orientations des différents acteurs, de pilotage opérationnel et d'instruction de toute question de fonctionnement et de financement. De son côté, le rapport LARCHER rappelle que les achats de prestations de formation sont réalisés dans la très grande majorité par des marchés publics séparés : Régions, Pôle emploi, Etat, AGEFIPH. Certains Conseils Généraux sont également acheteurs de formation pour la mise en place d'actions en faveur des bénéficiaires du RSA (et parfois des demandeurs d'emploi de leurs territoires).

[737] Malgré certaines avancées en matière de coopération[310], une pluralité d'acteurs concurremment compétents, financent, pilotent, mettent en œuvre et plus rarement évaluent « des » politiques censées être « une » à l'échelle de la Région, susceptibles de cibler les mêmes publics (les demandeurs d'emploi) et de se déployer à travers un même type d'action (formations qualifiantes). Il en résulte une pluralité de méthodes de mise en œuvre (marchés publics, appels à projets,…) conduisant à des structurations distinctes de l'offre de formation, induisant des critères d'éligibilité, des circuits de prescription et de remontée d'informations multiples. L'illisibilité du système de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi comme pour les conseillers qui les accompagnent résulte en grande partie de cette segmentation du marché de l'action publique par financeurs et par opérateurs.

3.3.1.3. La nouvelle étape de décentralisation clarifie pourtant le bloc de compétences des Régions

[738] Une nouvelle étape de décentralisation sera prochainement soumise au parlement ; elle devrait permettre de clarifier le bloc de compétences des Régions en matière de formation professionnelle, qui inclut la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Il est envisagé que, « *des conventions sectorielles annuelles ou pluriannuelles peuvent être conclues entre l'Etat et/ou la Région, les branches professionnelles concernant le développement de la formation professionnelle initiale et continue et les organismes collecteurs paritaires agréés, en vue de fixer des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formations professionnelles, notamment de formation professionnelle alternée et de financement des formations des demandeurs d'emploi* »[311].

[739] Cette compétence s'exercera, sur les territoires, en concertation avec les représentants de l'Etat, les partenaires sociaux et Pôle emploi dans le cadre du Comité de coordination régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Elle comprendra, désormais, dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle, l'accès à la formation et à la qualification professionnelle de publics à la charge de l'AGEPFIPH (personnes handicapées) et de l'Etat (personnes concernées par la lutte contre l'illettrisme et l'acquisition des compétences clés, détenus, Français à l'étranger, etc.).

---

[309] La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, janvier 2010.

[310] Le questionnaire adressé par la mission aux Conseils régionaux montre que – sur les 15 Régions ayant transmis une réponse – 27 % seulement réalisent des achats conjoints avec Pôle emploi.

[311] Projet de loi décentralisation soumis au conseil d'Etat.

[740] En matière d'achats de formation, la Région « *coordonne l'achat public de formations pour son compte et pour le compte de Pôle emploi, et offre aux départements qui le souhaitent la possibilité d'effectuer l'achat public de formation* » (Exposé des motifs). Le texte du projet de loi stipule :

> « *L'institution nationale mentionnée à l'article L. 5312-1 [Pôle emploi] contribue au financement des formations collectives. Une convention entre cette institution et la Région détermine l'objet, le montant et les modalités de financement de cette contribution. Le cas échéant, la Région peut décider que l'institution intègre le cadre d'un groupement de commande institué à cet effet entre eux et dont elle est le coordonateur.*
> *« Les départements qui le souhaitent peuvent également, pour la mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion prévus à l'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles, contribuer au financement de ces formations collectives et conclure avec la Région une convention qui détermine l'objet, le montant et les modalités de financement de ces achats…* »

[741] Le regroupement des achats contribuerait à clarifier les circuits de financement et de prescription. La commande publique unifiée des Régions, rendue possible par le projet de loi sur la décentralisation, pourrait intégrer opportunément les appels à projet du FPSPP dans une procédure d'achats unifiée.

[742] Cette démarche s'inscrit, par ailleurs, dans la logique de la Convention-cadre entre le FPSPP et l'Etat (2013-2015) qui, pour « renforcer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre en matière d'emploi et de formation », prévoit de promouvoir « la mise en cohérence de l'action du FPSPP avec l'intervention des autres acteurs agissant dans le domaine de la qualification et de la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi »[312].

[743] Elle prend en compte la délibération du CPNFP relative à la coordination des acteurs régionaux en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi (4 janvier 2013) pour améliorer la coordination des acteurs de la formation professionnelle, tant au plan national que régional, notamment au service des demandeurs d'emploi[313]. Cette délibération avance trois principes clairs et structurants pour la formation des demandeurs d'emploi :

« - distinction nette entre les instances politiques de décision et de pilotage (Conseil régional, Etat et partenaires sociaux) et les outils de mise en œuvre (Pôle emploi, missions locales, Opca, Opacif) ;

- *co-détermination des orientations stratégiques par les instances politiques ;*
- *simplicité de mise en œuvre par la possibilité donnée aux prescripteurs de formation (Pôle emploi, missions locales) d'avoir accès à l'ensemble de l'offre de formation collective régionale.*

Afin d'assurer la mise en œuvre de ces principes, le CPNFP est prêt à examiner les modalités selon lesquelles l'achat de formations collectives, pour les demandeurs d'emploi, telles que déterminées dans le document d'orientations stratégiques, pourrait être mieux coordonné au niveau régional.
Le CPNFP préconise le schéma suivant :

- *Les instances politiques déterminent le document d'orientations stratégiques pluriannuelles et annuelles de formation collective régionale en fonction d'un diagnostic partagé portant sur les besoins en qualifications et compétences des entreprises et des territoires.*
- *En cas d'accord des partenaires sociaux au niveau régional sur le document d'orientations stratégiques :*
  - *le Conseil d'administration de Pôle emploi peut autoriser le transfert au Conseil régional d'une enveloppe financière abondant le budget régional destiné à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.*
  - *le Conseil d'administration du FPSPP peut également décider d'une participation du fonds, en complémentarité, au cofinancement d'achats de formation des demandeurs d'emploi. »*

[312] Convention-cadre entre le FPSS et l'Etat (2013-2015).
[313] Délibération remise à la mission par le président et le vice-président du CPNFP lors de la rencontre du 12/03/2013.

3.3.2. Résoudre les dysfonctionnements de la gouvernance passe par une clarification des compétences

[744] Il est tout à fait remarquable de noter que les nombreux rapports qui ont été consacrés ces quinze dernières années à la formation professionnelle ou aux acteurs qui concourent à ces dispositifs parviennent de façon quasi unanime aux mêmes conclusions sans qu'il ait été possible d'éradiquer les causes profondes qui génèrent des pertes d'efficience. Les problèmes identifiés liés au cloisonnement des compétences et des financements, au pilotage et à la gouvernance du système doivent de ce fait être abordés.

[745] En matière de gouvernance, les constats sont aujourd'hui convergents : le système français de formation professionnelle est un système complexe au sein duquel interviennent de multiples acteurs, aux logiques institutionnelles distinctes et redondantes. L'une des exigences formulées de façon unanime à l'occasion de la réforme de 2009 de la formation professionnelle portait sur la nécessité de clarifier le rôle et les compétences des acteurs dans le respect de leur légitimité respective, mais en dissociant la définition des orientations stratégiques de la mise en œuvre opérationnelle aux niveaux national, sectoriel et territorial.

[746] En effet, l'enchevêtrement des compétences et des dispositifs sous-jacents limite l'efficacité du système, particulièrement dans un moment où le concept de sécurisation des parcours individuels devient un enjeu de société. La création du FPSPP constitue sans aucun doute une réponse forte apportée à cette situation de cloisonnement. La décision de rendre possible, à travers la création de cette instance, le décloisonnement des financements en faveur de la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi constitue, à de multiples égards, une avancée significative. La mise en œuvre de la décision peine, en revanche, à modifier fondamentalement la donne.

[747] De même, les Contrats de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) peuvent permettre de renforcer les modalités d'interventions conjointes et complémentaires entre les différents acteurs, d'une part, et de définir des règles de fonctionnement et de gouvernance concertés au niveau régional, d'autre part. Ils ne peuvent pas, toutefois, tout régler et notamment les questions qui ne relèvent pas du niveau régional. Nombreux ont d'ailleurs été les acteurs lors des négociations des CPRDF à rappeler que les décisions régionales ne peuvent remettre en cause les règles définies au niveau national et que le partage actuel des compétences rend aujourd'hui certaines concertations difficiles.

[748] Enfin, tant que le contrôle des financements s'accompagnera de la maîtrise du pilotage opérationnel, il est naturel de voir plusieurs pilotes à la manœuvre. En matière de gouvernance globale, la distinction effective entre les fonctions de définition des orientations stratégiques (et d'évaluation), d'une part, et celles de pilotage opérationnel des dispositifs, d'autre part est essentielle.

[749] La mission propose, sur la base de diagnostics et de stratégies partagés par les différents acteurs, de confier à l'un d'entre eux, selon les circonstances, le pilotage des opérations, quitte à évaluer régulièrement les résultats de ses actions. La bonne volonté des acteurs pour se coordonner a montré ses limites et ne peut suffire.

3.4. Trois scenarii pour clarifier les compétences et augmenter, le cas échéant, la participation financière des entreprises à la formation des demandeurs d'emploi

3.4.1. Scenario 1 : à volume stable, unifier tous les achats pour les confier aux Régions

[750] Aujourd'hui l'essentiel des achats se fait par des marchés publics séparés : Régions, Pôle emploi, Etat, AGEFIPH. Certains Conseils Généraux sont également acheteurs de formation.

[751] Avec le projet de loi décentralisation, dans le cadre du Service Public régional de la Formation, les Régions pourront procéder à des achats groupés pour tous les commanditaires publics, apportant ainsi davantage de lisibilité dans l'offre de formation et éviter les doublons. Les OPCA qui interviennent pour 5,8 % de l'ensemble des achats pourraient aussi confier l'achat de formations collectives à destination des demandeurs d'emploi aux Régions pour donner une parfaite lisibilité à l'acte d'achat, pour gagner en cohérence et pour simplifier par rétroaction le parcours des demandeurs d'emploi.

[752] À titre d'illustration, l'annexe financière pour l'année 2013 de la Convention cadre Etat/FPSPP, réserve un montant de 153 M€ destinés par appels à projet à « *sécuriser les salariés et demandeurs d'emploi confrontés à des mutations économiques et dans le cadre de transitions et reconversions professionnelles* », 30 M€ destinés, toujours par appels à projet à *« l'appui à l'acquisition de compétences transversales et sécurisants la suite du parcours des jeunes bénéficiaires des emplois d'avenir* »[314].

[753] À cela il faut ajouter des actions de lutte contre l'illettrisme et l'acquisition de socles de compétences (54 M€) à destination des salariés les plus fragiles qui relèvent également de la compétence des Régions et dont le financement des achats de formation pourraient être regroupé sous leur égide, soit un montant de contribution aux achats groupés de 237 M€.

Tableau 16 : Montants réservés à la formation par appel à projets des demandeurs d'emploi dans l'annexe financière 2013 du FPSPP (M€)

AAP*	Mutations économiques et technologiques	40,0
AAP	Congé individuel formation CDD	36,0
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle	65,0
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle DOM	2,60
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle Art.4	10,0
	TOTAL	**153,6**

Source : Annexe financière 2013 Convention Cadre Etat/FPSPP retraitement mission
**AAP : appel à projet*

[314] La mission estime que les achats de formation de POE collectives et individuelles (40 M€ dans le budget prévisionnel du FPSPP) pourraient être effectués par Pôle emploi.

Convention cadre Etat/FPSPP **ANNEXE FINANCIERE**

Article de la convention - cadre	Types d'opérations	Annexe prévisionnelle 2013			
		FPSPP	Etat	FSE Central	TOTAL
art. 1	**Accès à l'emploi des jeunes**	**357 000**			**357 000**
Péréquation	Professionnalisation	245 000			245 000
	Développement de l'alternance	12 000			12 000
AAP	*dont Développeurs de l'alternance et autres actions de développement de l'alternance*	*11 000*			
Convention	*dont COFOM*	*1 000*			
AAP	Appui à l'acquisition de compétences transversales et sécurisant la suite du parcours professionnel des jeunes bénéficiaires des emplois d'avenir	30 000			30 000
AAP	AAP POE individuelle et collective	40 000			40 000
Convention	Accompagnement individuel renforcé des jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi	30 000			30 000
art. 2	**Evolution et maintien dans l'emploi des salariés les plus fragiles**	**124 500**			**124 500**
AAP	Illettrisme et acquisition de socles de compétences	54 500			54 500
AAP	Expérimentation DIF couplé à une période de professionnalisation	25 000			25 000
AAP	Chômage partiel	45 000			45 000
art. 3	**Sécuriser les salariés et des demandeurs d'emploi confrontés à des mutations économiques et dans le cadre de transitions et reconversions professionnelles**	**332 100**		**75 000**	**407 100**
AAP	Mutations économiques et technologiques	40 000		10 000	50 000
Péréquation	Congé individuel de formation CDI	60 000			60 000
AAP	Congé individuel de formation CDD	36 000			36 000
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle	65 000		65 000	130 000
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle DOM	2 600			2 600
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle Art.4	10 000			10 000
Convention	Mesures exceptionnelles DE 2013 R2F	118 500			118 500
art. 4	**Mesures d'accompagnement à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi**	**2 400**			**2 400**
Convention	Portail orientation formation	400			400
Convention	Observatoires et certifications communes, ingénierie sur le tutorat et activité de référent	400			400
AAP	CQPI	1 600			1 600
art. 5	**Suivi et évaluation**	**1 000**			**1 000**
	TOTAL	**817 000**		**75 000**	**892 000**

[754] Enfin, il serait utile d'interroger la pertinence de deux politiques de développement de l'alternance des jeunes, l'une par l'apprentissage confiée aux Régions et l'autre par la voie de professionnalisation financée par le FPSPP par la péréquation à hauteur de 245 M€.

3.4.1.1. Organiser des conférences des financeurs, afin de définir les orientations stratégiques, au niveau national et régional

[755] La note du département des Synthèses de la DGEFP de mai 2011 présente la conférence des financeurs comme « *un procédé qui vise à soutenir l'exercice d'une compétence de financement partagée. Elle est un moyen de décloisonner les financements pour suivre l'individu dans 'son' parcours et remédier ainsi à un défaut de prise en charge du besoin. Ce procédé est distinct, de ce fait, de la simple recherche d'apport en co-financement pour des 'produits' d'ores et déjà sur l'étagère* ».

[756] La même note souligne les caractéristiques qui distinguent les conférences de financeurs entre elles : « *certaines sont constituées à un niveau stratégique et se donnent pour ambition la production de 'visions partagées' ; d'autres plus opérationnelles débrouillent précisément, et au cas par cas, des problèmes de financement de parcours* »[315]. Pour la mission, c'est la première option de niveau stratégique qu'il conviendrait de réunir sous les auspices des conseils régionaux pour intégrer les filières distinctes d'achats de formation collective en un seul et même circuit.

3.4.1.2. En amont de la commande publique de formations conventionnées, une conférence « nationale » des financeurs pour définir les orientations stratégiques

[757] Sous les auspices des représentants des Régions, la conférence nationale des financeurs arrêtera les orientations stratégiques d'achats de formation en faveur des demandeurs d'emploi dans une perspective pluriannuelle des commandes publiques régionales. Elle débattra de la stratégie nationale de dépenses en fonction du contexte économique, des chiffres du chômage et du dynamisme du marché de l'emploi. Elle décidera de la répartition des ressources entre Régions et des orientations stratégiques.

[758] Elle déterminera, en son sein, les critères d'éligibilité des demandeurs d'emploi à l'ensemble de l'offre de formation collective ainsi achetée par les Régions. Ces critères seront portés à la connaissance des prescripteurs du service public de l'emploi, tout en préservant la marge d'adaptation nécessaire à chaque Région.

[759] Elle réunira les financeurs des coûts pédagogiques des formations collectives et se composera des représentants des Régions et des départements (ARF, ADF), de la direction générale de Pôle emploi, de l'AGEFIPH, du CPNFP et/ou des partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel. Elle rendra compte de ses travaux, sur une base régulière au futur Conseil national d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (CNEOFP)[316] où sont réunis outre le tour de table des financeurs, les représentants de l'Etat.

[760] La conférence nationale des financeurs assurera, ainsi et selon la modalité préconisée par la note DGEFP :

- en amont, « la coordination des doctrines d'affectation des fonds au plan stratégique ».
- en aval, le suivi de « la mobilisation concrète des financements au plan opérationnel »[317].

[315] L. Duclos, « La conférence des financeurs », *Notes de synthèse DGEFP*, n°1, mars 2011.
[316] Instance de concertation et d'évaluation issue de la fusion du CNFPTLV et du CNE.
[317] Id.

3.4.1.3. Des conférences régionales de financeurs pour déterminer les objectifs régionaux et le suivi de l'exécution budgétaire

[761] Des conférences régionales de financeurs se réuniront une fois par an pour décider de la déclinaison annuelle de la doctrine nationale, en les adaptant aux données régionales. Elles réuniront outre les représentants régionaux des financeurs nationaux et des prescripteurs. Dans le respect des règles de la commande publiques, elles pourront y associer des représentants des fédérations professionnelles des organismes de formation. Elles rendront compte de leurs travaux, sur une base régulière au Comité de coordination régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CCREOFP)[318] où sont réunis outre le tour de table des financeurs, les représentants de l'Etat en région.

[762] La rédaction des appels d'offres et le choix des prestataires est à la charge des Régions qui rendront compte, au moins deux fois par an, de la consommation budgétaire en lien avec les prescripteurs et les organismes de formation (données financières et physiques) à cette conférence

3.4.1.4. L'évaluation ex-post des actions réalisées au niveau régional et national

[763] Les conférences régionales des financeurs se réuniront une fois par an pour évaluer les actions de formation réalisées au bénéfice des demandeurs d'emploi. Elles étudieront les taux de remplissage des formations, les taux d'abandon, les taux d'accès à l'emploi à l'issue des formations, en lien avec le contenu et les finalités des actions de formation. L'agrégation nationale des évaluations régionales viendra alimenter la conférence nationale des financeurs pour la préparation de la future commande publique pluriannuelle.

3.4.1.5. Les deux conditions à remplir pour garantir l'efficience des achats groupés

[764] Pour garantir l'efficience des achats groupés, deux conditions devraient *a minima* être réunies :

- un renforcement de l'ingénierie de la commande publique des conseils régionaux ;
- la mise en place d'un suivi physico-financier des dépenses qui fait défaut quel que soit le financeur.

3.4.2. Scenario 2 : en période de forte hausse du chômage, accroître les capacités financières d'achat, en augmentant le taux de prélèvement sur la collecte des OPCA

[765] En période de crise, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi pourra être considérée à juste titre, comme un investissement immatériel dans le capital humain et un stabilisateur automatique pro-cyclique dans la mesure où le chômage rend disponible une force de travail qui, sinon, serait employée à des tâches productives. En période de forte hausse du chômage et après validation par le ministère chargé des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, la conférence nationale des financeurs pourrait inviter les représentants des entreprises à accroître leur contribution à l'effort de formation des demandeurs d'emploi.

[766] En participant au financement global des achats de formation, les partenaires sociaux pourront ajuster le taux global de prélèvement sur la collecte des OPCA, en fonction des besoins régionaux agrégés et de la capacité de l'offre de formation à y faire face.

[767] La mission a procédé à une simulation de coûts pédagogiques à partir d'une formation de technicien de fabrication industrielle de niveau IV d"une durée modulable de 7 mois et demi environ (1085 heures dans le catalogue AFPA), en y appliquant quatre taux horaires de rémunération de la formation dans les commandes publiques.

[318] Instance de concertation et d'évaluation issue de la fusion du CNFPTLV et du CNE.

Tableau 17 : Simulation des coûts pédagogiques pour une formation de technicien de niveau IV (1085h)

Taux horaire en €	1085 h
4	4 340
5	5 425
10	10 850
15	16 275

Source : Calcul mission

[768] Un point de prélèvement des OPCA apportant 65 M€ de recettes supplémentaires, une augmentation de 6 points du taux, le faisant passer des 13 % actuels à 18 %, permettrait de former de 36 000 à 90 000 nouveaux demandeurs d'emploi selon le taux horaire en vigueur.

Simulations pour une possible augmentation automatique du prélèvement FPSPP

La négociation sociale pourra déterminer, pour une période de cinq ans, une modalité d'augmentation du taux de prélèvement en faveur du FPSPP par paliers de chômage au 31 décembre de chaque année :
- si le chômage est entre 0 % et 5 %, taux de prélèvement à 8 % ;
- si le chômage est entre 5 % et 7 %, le taux est à 12 % ;
- si le chômage est entre 7 % et 9 %, taux est à 16 % ;
- si le taux de chômage est supérieur à 10 %, le taux du FPSPP à 20 %.

L'avantage de cette règle est double : son automaticité comme sa lisibilité ne font pas prendre de retard dans la mise en œuvre ; les seuils du chômage et la fixation des taux de contribution au FPSPP restent négocier entre les partenaires sociaux au départ, même si la règle vaut pour une longue durée.
Le calibrage financier entre l'augmentation d'un point du taux de contribution et le nombre de chômeurs que cela permet de former reste une aide à la décision pour les partenaires sociaux dans la négociation au départ de la grille.

Source : IGAS.

3.4.2.1. Consolider les partenariats avec les OPCA sur les territoires

[769] La contribution des entreprises (et des OPCA) à la formation des demandeurs d'emploi pourrait prendre des formes innovantes sur les territoires pour construire avec les Régions des diagnostics territoriaux des besoins de main d'œuvre dans les emplois à ancrage local[319], et pour contribuer à la qualité des projets de retour à l'emploi durable.

[770] Dans son rapport 2012 relatif à la mise en place du Contrat de sécurisation professionnelle[320], l'IGAS souligne l'intérêt des collaborations des deux OPCA interprofessionnels AGEFOS-PME et OPCALIA, des OPCA de branche et des FONGECIF pour faire émerger une expertise et un appui territorial multiforme, qui contribuent à la qualité des projets de retour durable à l'emploi :

« L'appui des OPCA se manifeste également sur les registres de l'expertise, de l'appui à la recherche d'organismes de formation (en mobilisant ceux travaillant plus souvent pour les entreprises), de la connaissance des contenus de métiers et de leur évolution. Ainsi les conseillers

[319] Ce sujet est traité dans les deux annexes « À quoi sert la formation ? » et « Les bonnes pratiques régionales ».
[320] Rapport RM 2012-163P, « Le contrat de sécurisation professionnelle : premier bilan d'un dispositif individualisé de retour à l'emploi et d'accès à la formation, analyses et préconisations », établi par Ph. Dole.

des OPCA apportent leur expertise sur la définition des compétences transférables de secteurs à secteurs d'activités, comme des contenus de compétences liées à l'exercice de tel ou tel métier. AGEFOS-PME et OPCALIA ont précisé à la mission dans la plupart des Régions être disposés à faciliter la recherche si nécessaire d'entreprises d'accueil pour des EMT ou périodes en entreprises.
Les OPCA AGEFOS-PME et OPCALIA, mais aussi les OPCA de branches associées sur le programme CSP proposent de partager avec Pôle emploi les analyses sur le marché du travail local et les contenus de métiers en évolution dans les secteurs de leur ressort. »

3.4.3. Scenario 3 : orienter le FPSPP vers le financement des formations répondant à des besoins nationaux spécifiques

[771] De nombreux responsables régionaux ont fait part à la mission de leur difficulté à prendre en charge certaines formations non prioritaires à la maille territoriale où ils se situent, mais pouvant atteindre une taille critique par agrégation nationale, ces formations étant assurées par le passé par l'AFPA dans le cadre d'une subvention de l'Etat.

[772] De même, le Conseil national de l'industrie (et ses comités stratégiques de filière)[321] travaille à identifier des besoins en compétences dans les nouveaux métiers émergents dans ces filières.

[773] Le financement de ces deux type de formation, inter régionale et de portée nationale, pourrait être confié aux branches professionnelles, dès lors qu'il s'agirait de secteurs économiques stratégiques (numérique, transition énergétique, santé, grandes infrastructures de transport, économie sociale et solidaire).

[774] Des appels d'offres nationaux ouverts à des organismes de formation ou à des groupements d'organismes pourraient être lancés pour des parcours de qualification comprenant une première phase d'élaboration du projet professionnel, puis un parcours de qualification pour des gisements d'emplois dans des métiers préalablement identifiés, mais aussi stabilisés par des dispositifs publics de soutien aux secteurs moteurs.

[775] Pour calculer le coût de ces formations, la mission a procédé à une estimation fondée sur l'hypothèse de 100 000 personnes dont la formation s'échelonnerait pour l'ensemble sur une période de 24 mois. Elle a estimé les coûts pour trois types de formations qualifiantes de durée distincte ainsi que pour la durée moyenne de formation des demandeurs d'emploi indemnisés[322], avec des coûts pédagogiques variables selon les trois taux communément observés dans la commande publique. (Tableau ci-dessous).

[321] Le CNI réunit sous la présidence du Premier ministre les industriels et les organisations syndicales, l'Association des Régions de France et l'Association des maires de France, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat autour de l'Etat. Il structure ses travaux par filière, pour déterminer les actions spécifiques concrètes qui renforcent chaque industrie dans la compétition mondiale. Voir http://www.redressement-productif.gouv.fr/conseil-national-industrie-fevrier-2013 ainsi que le décret portant modification de la composition n° 2013-162 du 22 février 2013 modifiant le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif à la conférence nationale de l'industrie.

[322] L'UNEDIC évalue à 6,1 mois la durée moyenne des formations réalisées par les demandeurs d'emploi indemnisés.

Tableau 18 : Simulation des coûts pédagogiques pour la formation de 100 000 personnes aux métiers d'avenir

Taux horaire en €	1 260 h*	1 085 h**	350 h***	1050 h
5	6 300	5 425	1 750	5 250
10	12 600	10 850	3 500	**10 500**
15	18 900	16 275	5 250	15 750

Taux horaire en €	1 260 h 100 000 personnes	1 085 h 100 000 personnes	350 h 100 000 personnes	1050 h 100 00 personnes
5	630 000 000	542 500 000	175 000 000	525 000 000
10	1 260 000 000	1 085 000 000	350 000 000	**1 050 000 000**
15	1 890 000 000	1 627 500 000	525 000 000	1 575 000 000

Source : Calcul mission
** Technicien plasturgie niveau IV. Formation initiale de niveau IV d''une durée modulable de 9 mois environ (1 260 heures dans le catalogue AFPA)*
*** Technicien de fabrication industrielle Formation de niveau IV d''une durée modulable de 7 mois et demi environ (1 085 heures dans le catalogue AFPA).*
**** Ouvrier d'entretien bâtiment Formation de niveau IV d''une durée modulable de 2 mois et demi environ (350 heures dans le catalogue AFPA).*
***** Durée moyenne de stage estimée par l'UNEDIC*

[776] Cette simulation fait ressortir, dans sa fourchette moyenne (durée de 1 085h et taux horaire de 10€[323]), un besoin en financement de 1,085 Mds€ sur deux ans qui pourraient être assurés, par les ressources générées par une augmentation du taux de prélèvement du FPSPP, soit à raison de 65 M€ le point supplémentaire, 16,6 points supplémentaires, faisant passer sur deux ans le taux actuel de 13 % à 21,3 %.

[777] Les bénéficiaires de l'AREF[324] représentent la moitié des entrées en formation qualifiante[325], les dépenses globales de rémunération seraient, dès lors, financées pour moitié par l'assurance chômage (ainsi que par un complément de R2F), l'autre moitié des personnes si elles bénéficient d'une rémunération publique de stage (652,02€ mensuels) pourraient être prises en charge par les pouvoirs publics : Régions et/ou Etat. Le coût total de rémunération supplémentaire généré par une telle mesure dépend là aussi de la durée des formations, si l'on considère la durée moyenne, de 6.1 mois celui-ci peut être évalué à 231 M€ sur deux ans (Tableau ci-dessous).

[323] Ce taux se rapprochant des 9,15€ communément utilisé pour monétiser le DIF.
[324] La mobilisation d'un complément de rémunération de type R2F concerne près de 15 % des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une AREF (source Annexe au PLF 2013) et est d'autant plus mobilisée que les formations sont longues. L'UNEDIC estime qu'en moyenne sur leurs 6,1 mois de formation les demandeurs d'emplois indemnisés bénéficient d'un mois de prise en charge au titre de la R2F.
[325] Extrapolations Mission à partir des informations UNEDIC et Annexe au PLF 2013.

Tableau 19 : Simulation des coûts de rémunération pour la formation de 100 000 personnes aux métiers d'avenir, dont la moitié serait prise en charge par l'AREF

Coût de la rémunération pour 50 000 personnes (rémunérées par la RPS) selon la durée moyenne de stage	**Coût en €**
Durée de stage 9 mois	293 400 000
Durée de stage 7 mois	228 200 000
Durée de stage 2 mois	65 200 000
Durée de stage 6.1 mois	198 860 000
Surcoût d'un mois de R2F pour les 50 000 DE indemnisés en AREF	32 600 000
Total des coûts de rémunération supplémentaires à prévoir pour 6,1 mois de stage de 100 000 personnes	**231 460 000**

Source : IGAS

Annexe 10 : L'offre de formation

ANNEXE 10 : L'OFFRE DE FORMATION 251

1. L'OFFRE DE FORMATION EST FORTEMENT HETEROGENE, SON EVALUATION PROGRESSE A TATONS ET DE FAÇON DISPERSEE.....253

1.1. L'obligation de l'évaluation est une garantie de la qualité pour l'usager, l'acheteur, le prescripteur et l'organisme de formation.....253

1.2. L'évaluation de la qualité est polymorphe et, si elle peut s'appuyer sur des enquêtes de retour à l'emploi, des certifications ou labels communs, elle ne peut s'y réduire 253

1.2.1. Le suivi des organismes passe d'abord par la fixation d'indicateurs et d'objectifs dans le cadre des marchés publics 254

1.2.2. Les démarches de qualité et de professionnalisation des prestataires sont nécessaires mais non suffisantes.....255

1.3. La difficile mise en œuvre d'un observatoire des coûts.....256

2. UN MODELE ECONOMIQUE FRAGILE A RECONSTRUIRE ET A SECURISER 258

2.1. Une unité d'œuvre qui rétroagit sur l'ensemble de la chaîne et constitue une source importante d'insécurité financière 258

2.2. Les services d'intérêt général peuvent-il apporter une solution ?.....259

2.2.1. La lente émergence des SIEG.....259

2.2.2. La compensation de service public n'est pas obligatoirement constitutive d'une aide d'Etat.....261

2.2.3. Les conséquences d'un recours aux SIEG.....263

2.2.3.1. Les compensations de service public qui ne constituent pas des aides d'Etat peuvent intervenir hors marchés publics 264

2.2.3.2. Les compensations de service public qui constituent des aides d'Etat compatibles exemptées de notification à la Commission européenne..... 265

2.2.3.3. Les compensations qui constituent des aides d'Etat compatibles mais devant être notifiées à la Commission européenne..... 266

2.2.4. Les premières expérimentations régionales ne s'appuient pas sur la jurisprudence Altmark et induisent une forte complexité.....267

3. UNE OFFRE DE FORMATION QUI DOIT S'ASSOUPLIR POUR REPONDRE AU MIEUX AUX BESOINS DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....268

3.1.Des entrées saisonnalisées génératrices de délais d'attente pour les demandeurs d'emploi 268

3.2. Le développement d'entrées sorties permanentes passe par la mise en réseau de l'appareil de formation, la modularisation des parcours et la sécurisation des flux.....269

3.3. La formation tout au long de la vie passe par la certification tout au long de l'année...272

1. L'OFFRE DE FORMATION EST FORTEMENT HETEROGENE, SON EVALUATION PROGRESSE A TATONS ET DE FAÇON DISPERSEE

1.1. L'obligation de l'évaluation est une garantie de la qualité pour l'usager, l'acheteur, le prescripteur et l'organisme de formation

[778] La formation professionnelle s'est fortement développée, tant dans le domaine de la formation en entreprise qu'en soutien des politiques d'emploi et d'insertion. Ses modalités d'organisation ont évolué, le jeu des acteurs s'est complexifié, les masses financières en cause se sont considérablement accrues. De ce fait, les demandes d'évaluation se multiplient sous différentes formes. Il est possible d'observer un paradoxe entre cette forte demande d'évaluation en matière de formation et la réalité des pratiques.

[779] Les prescripteurs souhaitent éclairer l'efficacité des actions, c'est-à-dire le rapport entre les objectifs visés et les résultats atteints. Les gestionnaires des dispositifs sont préoccupés de l'efficience de leur action, c'est-à-dire de la mesure des relations entre les moyens mis en œuvre et les résultats. Sans parler des acheteurs soucieux d'évaluer *a priori* la pertinence de l'offre par rapport à leur demande ou des organismes de formation eux-mêmes intéressés à l'évaluation de leur action dans un double souci de management interne et de marketing.

[780] Toutefois, les pratiques réelles d'évaluation ne sont pas entièrement satisfaisantes et engendrent incertitude et scepticisme :

- incertitude sur l'objet même de l'évaluation : satisfaction des personnes en formation, acquis de la formation, transfert sur la situation de travail, transformations individuelles ou collectives attendues ;
- scepticisme sur la pertinence des outils utilisés : certification des acquis, enquête de satisfaction, mesure de l'effet global, mesures des coûts, horizon temporel pertinent à prendre en compte...

[781] Dès lors, il apparaît que l'obligation d'évaluation constitue un élément clé de la garantie de la qualité, et donc de la régulation du système.

1.2. L'évaluation de la qualité est polymorphe et, si elle peut s'appuyer sur des enquêtes de retour à l'emploi, des certifications ou labels communs, elle ne peut s'y réduire

[782] L'importance des enjeux de la qualité est intrinsèquement liée au double constat selon lequel :

- la formation est un service aux formes et objectifs multiples et évolutifs ;
- la formation est un service dont les résultats sont *a priori* incertains et ne sont totalement évaluables qu'au terme de la relation formateur-bénéficiaire, appréciée dans le contexte social ou d'emploi dans lequel la formation doit produire ses effets.

[783] Les enjeux de la qualité sont également à relier aux conséquences de la situation de l'emploi et de ses évolutions et de la transformation de l'organisation du travail.

[784] Dans cette perspective, il paraît inopérant de rechercher une qualité unique et des critères universels de sa reconnaissance. Il faut, au contraire, en admettre la diversité et mettre l'accent sur les outils de mise en relation des différents acteurs et parties prenantes – client, fournisseur et bénéficiaire notamment - pour réduire les risques de non-qualité.

1.2.1. Le suivi des organismes passe d'abord par la fixation d'indicateurs et d'objectifs dans le cadre des marchés publics

[785] Les cahiers des charges des marchés publics prévoient le plus souvent des indicateurs et des cibles à atteindre pour les organismes retenus. Les systèmes d'indicateurs portent à la fois sur le suivi des actions et les caractéristiques des stagiaires. Par exemple, les 42 indicateurs retenus par la Région Basse-Normandie portent sur la situation des stagiaires au moment de leur entrée en formation, l'analyse de la réalisation des actions (écart entre heures prévues et réalisées, taux de validation par type de certification…), le devenir des stagiaires (situation à la fin de la formation et à six mois, nature du contrat de travail, secteur…).

[786] La quasi-totalité des Conseils régionaux rencontrés demandent aux organismes de formation d'interroger les stagiaires formés trois puis six mois après leur sortie de formation. Cependant, plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé leurs doutes sur l'intérêt des résultats de ces enquêtes. Les taux de réponse parfois faibles relativisent les résultats obtenus. En outre, confier ce type de suivi des stagiaires à des organismes de formation dont ce n'est pas le métier et auxquels on demande de participer à leur propre évaluation peut susciter des questions sur la fiabilité des données. Du reste, certaines directions régionales de Pôle emploi expriment aussi leurs doutes sur ce type d'enquêtes qu'elles commanditent par ailleurs aussi de leur côté. C'est pourquoi certaines Régions privilégient d'autres méthodes. En Alsace, la Région fait appel à un prestataire qui conduit une enquête téléphonique auprès de l'ensemble des stagiaires issus des formations qu'elle finance six à neuf mois après leur sortie de formation, soit presque 10 000 personnes interrogées. Le taux de réponse en 2010 était de 58 %. Les résultats sont précisés par territoire et par spécialité de formation. En Nord-Pas-de-Calais, le Conseil régional a financé en 2007-2008 un suivi de cohorte de 6 500 bénéficiaires ayant suivi une formation certifiante. En Basse-Normandie, une étude a été réalisée en 2011 auprès d'un échantillon de bénéficiaires de parcours d'accès à la formation certifiante.

[787] Ainsi, le suivi par le biais d'indicateurs et d'objectifs constitue d'ores et déjà une réalité dans de nombreuses régions. L'absence d'harmonisation entre territoires quant aux termes utilisés (par exemple : formation qualifiante, professionnalisante, pré-qualifiante, de mobilisation, d'adaptation…) ou aux indicateurs retenus empêche pour le moment toute agrégation à un niveau *supra* régional. L'instauration d'une conférence des financeurs au niveau national et le renforcement des analyses comparées entre Régions nécessitera une normalisation des définitions entre acteurs et pourra en être le moteur.

[788] Un pas supplémentaire mériterait d'être franchi en partageant les bonnes pratiques existantes par l'élaboration d'une charte portant sur la qualité du suivi des demandeurs d'emploi en formation. Portée par l'ARF, elle rassemblerait les meilleures pratiques régionales afin de nourrir la réflexion collective. À terme, il serait intéressant de faire déboucher cette réflexion sur une normalisation partielle entre collectivités : un socle d'indicateurs communs pourrait ainsi être défini en vue d'une agrégation au niveau national, ce qui faciliterait à la fois le pilotage stratégique national et la comparaison interrégionale, et donc le pilotage stratégique et opérationnel régional. Thierry Repentin, alors Ministre de la formation professionnelle, expliquait d'ailleurs lors de son intervention le 18 février 2013 au Colloque « La formation professionnelle, un investissement majeur pour la compétitivité durable des entreprises et des territoires » :

> « *Ce qui me préoccupe et qui, pour tout dire, m'ennuie, c'est que nous n'avons pas d'outils et de données, à l'échelon national, sur les résultats produits par l'ensemble des investissements formation que nous mobilisons, tout type de financeurs confondus :*
>
> - *Combien de diplômés ?*
> - *Combien de certifiés ?*
> - *Combien de qualifications ou de titres délivrés ?*
> - *Combien de personnes inscrites dans les parcours de Validation des Acquis de l'Expérience et combien de diplômes délivrés par ce canal ?*

- *Combien de promotions obtenues grâce au suivi d'une formation ?... dont je rappelle que le reporting a été rendu obligatoire par la loi de novembre 2009.*
- *Combien de parcours de formation conduits à leur terme et combien interrompus temporairement ou définitivement ?*
- *Bien évidement, enfin, sans prétendre à l'exhaustivité, combien d'accès à l'emploi, à l'issue d'un parcours de formation ?*

Je ne doute pas que ces informations existent de-ci, de-là, mais elles ne sont consolidées nulle part. Nous ne disposons pas d'une vision nationale de notre effort de formation et de ses résultats. Il nous faut donc, à l'échelle de nos outils statistiques nationaux cette fois-ci, prolonger et intensifier le travail produit […]»

[789] À cet effet, il conviendra de ne pas polariser la réflexion sur des mesures d'insertion dans l'emploi et d'appréhender de manière plus globale et qualitative le parcours du demandeur d'emploi (obtention du titre, du module, du niveau requis, raisons d'un éventuel abandon). Au-delà de la construction d'indicateurs, les démarches permettant une évaluation par les stagiaires eux-mêmes gagneraient à être développées. À ce titre, il apparaît important de responsabiliser le demandeur d'emploi dès son entrée en formation quant à sa nécessaire participation aux enquêtes et suivis ultérieurs.

1.2.2. Les démarches de qualité et de professionnalisation des prestataires sont nécessaires mais non suffisantes

[790] La question centrale est ainsi celle de savoir comment rendre visible et évaluer la qualité de l'offre de formation. Parmi les options possibles – évoquées dans différents rapports[326] et par différents acteurs –, on peut noter celle d'une labellisation/certification externe, en complément des évaluations internes réalisées par les opérateurs de formation.

[791] Une certification qualité est la démonstration du respect de critères de qualité répertoriés dans une charte, une norme, un dossier. Il existe plusieurs types de certificats qualité, du simple engagement sur des critères généraux (labels, chartes), au certificat délivré par tiers indépendant qui contrôle le respect des critères : certificat de norme NF ou ISO, OPQF[327] (voir *infra*).

[792] Une norme pour la formation professionnelle continue est un ensemble de recommandations minimales, ou d'exigences minimales, sur un sujet de formation, retenues par consensus par les parties prenantes du secteur de la formation professionnelle continue (pouvoirs publics, prescripteurs, financeurs, commanditaires, prestataires, bénéficiaires) à un moment donné, et consignées dans un document (la norme précisément).

[793] Le professionnalisme des opérateurs de formation peut ainsi être apprécié à, au moins, deux niveaux :

- celui de la prestation individuelle de formation ;
- celui de l'organisme de formation.

[794] Ces deux niveaux, bien que liés, doivent être distingués, même s'il existe une relation étroite entre le professionnalisme d'un organisme et celui de ses formateurs du fait du lien de subordination entre ces derniers et l'entité économique.

---

[326] En particulier les rapports suivants :
MARX Jean-Marie, DEUMIE Bertrand, VIDAL Sylvie *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie MARX*, secrétariat d'Etat à l'Emploi, *2010.*
LARCHER Gérard, sénateur des Yvelines, *La formation professionnelle clé pour l'emploi et la compétitivité,* rapport remis au président de la république, 2012.

[327] Office Professionnel de Qualification des Organismes de Formation.

[795] Plusieurs Régions ont prévu des systèmes de labellisation des organismes de formation. Même si une labellisation n'est pas une garantie suffisante de performance d'un organisme, sa mise en place témoigne d'une prise de conscience minimale de l'enjeu de la qualité par l'organisme, et constitue un repère pour les financeurs comme pour les prescripteurs sur le marché de la formation.

[796] Outre les labels mis en place par certaines régions, d'autres référentiels ont pour fonction de donner une garantie sur le respect d'exigences de qualité par l'organisme de formation :

- un référentiel couramment utilisé est la qualification OPQF ; existe également une norme ISO[328] en matière de détermination des besoins d'apprentissage, de conception, de fourniture, de suivi et d'évaluation de prestations d'éducation et de formation ;
- le ministère de l'Education nationale a développé une méthode de certification spécifique, GRETAPLUS, qui a été récemment revue en collaboration avec l'AFNOR[329,330];
- l'adoption de démarches qualité de type ISO est également évoquée par certains organismes de formation mais ceux-ci mettent l'accent sur le coût des certifications ISO dans un contexte budgétaire tendu.

[797] Afin d'encourager les démarches qualité par les prestataires de formation, la commande publique doit les mettre en avant dans ses exigences vis-à-vis des organismes de formation. Toutefois, celles-ci ne peuvent pas revêtir un caractère obligatoire qui s'assimilerait à une fermeture du marché et deviendrait une entrave à la concurrence. La multiplication des normes visant à la reconnaissance du professionnalisme d'un organisme de formation ne doit pas, non plus, aboutir à une inflation coûteuse des garanties demandées qui nuirait par là à l'objectif même d'identification de la qualité. L'objectif doit être avant tout de tenir à une meilleure circulation et rationalisation de l'information.

[798] Enfin, il faut rappeler que le professionnalisme d'un prestataire de formation est d'abord de savoir détecter et mettre en œuvre les méthodes et les contenus pertinents compte tenu des objectifs, ressources et contraintes de l'apprenant et de sa situation. En d'autres termes, un professionnel est celui qui sait mobiliser une expertise pédagogique pour construire, et pas seulement reproduire, un processus pédagogique. En ce sens, les démarches qualité ayant vu le jour ces dernières années constituent un outil fondamental, mais qui ne peut pas répondre à l'étendue du besoin.

1.3. La difficile mise en œuvre d'un observatoire des coûts

[799] Si l'évaluation doit viser en premier lieu les procédures et les dispositifs mis en place, il importe de s'assurer régulièrement que ceux-ci permettent d'atteindre dans les meilleures conditions et les moindres coûts les objectifs que s'assignent les commanditaires.

[328] Organisation internationale de normalisation.
[329] Association française de normalisation.
[330] Ce référentiel de bonnes pratiques vise à définir les éléments qui permettent à un organisme de formation professionnelle continue de garantir que les prestations qu'il dispense sont « sur mesure » tant par rapport aux besoins des financeurs et prescripteurs que par rapport à ceux des bénéficiaires de ces prestations. Il s'inscrit dans un ensemble de valeurs et de responsabilités sociales et sociétales telles que l'accès de tous les publics à l'orientation, l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'égalité hommes/femmes, le respect de la diversité, le développement durable.

[800] Depuis les années 2000[331], il a ainsi été mis en avant l'idée que l'évaluation de l'efficience serait facilitée par la mise en place d'un « observatoire des coûts », notamment dans le domaine de l'intervention publique. Cet observatoire, auquel il serait nécessaire de chercher à associer l'ensemble des commanditaires publics et des organismes mutualisateurs, pourrait fonctionner comme une banque de données enregistrant *a posteriori* les différentes actions commanditées avec leurs caractéristiques et avec les composantes de leur coût. Il constituerait, grâce aux technologies de l'information, un outil partagé dans sa constitution et son utilisation par l'ensemble des commanditaires publics.

[801] Cependant, cette idée, séduisante d'un point de vue intellectuel, se heurte à de nombreuses difficultés.

[802] La polarisation du débat sur les coûts peut induire un affaiblissement de l'offre en termes de qualité et favoriser le critère du moins disant. En outre, dans la pratique, la concurrence peut être faussée par une différence d'appréciation des coûts à prestations pourtant semblables, notamment du fait des investissements tant matériels qu'immatériels financés pour certains ou à financer pour d'autres. Ceci explique pourquoi un observatoire des seuls coûts ne pourrait suffire et pourquoi un « observatoire des coûts et de la qualité » serait, dans l'idéal, plus pertinent.

[803] À ce titre, il est intéressant de noter la diminution, sous l'impulsion des prescripteurs, des durées des formations de ces dernières années. Le développement des formations courtes rend la certification plus difficile (par la diminution même du nombre d'heures allouées en regard du nombre d'heures nécessaires pour obtenir ladite certification) à une époque où celle-ci est de plus en plus demandée sur un marché de l'emploi tendu. Le risque est également celui d'une sur-spécialisation en faisant disparaitre des cursus la formation générale et transverse qui est cependant nécessaire à l'adaptation[332] et est transférable d'un poste à l'autre, d'un secteur d'activité à l'autre. À titre d'exemple de la contraction des durées des formations, on citera le cas du CAP Petite enfance qui d'une durée de 1 400 h en formation initiale passe à 450 h en formation continue. Si formations initiale et continue ne peuvent se comparer sans précaution, notamment du fait des différences entre stagiaires qui dans le second cas possèdent souvent des acquis en raison d'une activité antérieure, la tendance à la réduction des heures et donc des contenus est réelle et doit être soulignée.

[804] Ainsi, pour être opérant, l'observatoire des coûts devrait être en mesure de comparer les prestations de la formation professionnelle continue et les prix/coûts afférents. Cette tâche présente des contraintes opérationnelles difficilement surmontables. En effet, comparer les prestations de formations se révèle impossible en pratique car la possibilité de comparer suppose, d'une part, des prestations quasi-identiques (là où aujourd'hui, une des qualités d'un organisme de formation est de s'adapter à son public) et, d'autre part, de valoriser (en euros ou par une notation) la qualité de la formation et le professionnalisme des acteurs. Une telle évolution requiert la mise en œuvre des systèmes d'information correspondants, la difficulté de la tâche est perceptible au vu par exemple du développement laborieux du projet de base nationale de l'offre de formation *Dokelio*[333]. Agréger et diffuser une information exploitable par tous au niveau national sur l'offre de formation reste un objectif à atteindre, il est donc encore difficile d'imaginer qu'une base puisse, en plus, rassembler et interroger des données d'évaluation pertinentes des moyens et des coûts des prestations réalisées par les organismes de formation.

---

[331] Voir *La professionnalisation de l'offre de formation et des relations entre les utilisateurs et les organismes*, Rapport final de la table ronde organisée par le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, septembre 2000.

[332] Les représentants des GRETA rencontrés par la mission citent en exemple la formation de grutier. Les contenus ayant été réduits au strict minimum, le changement de type de grue nécessite le suivi d'une nouvelle formation dans la mesure où les éléments théoriques (calcules de portées par exemple) disparaissent des enseignements transverses des programmes.

[333] Cf Annexe 8 : Les systèmes d'information au service de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi.

[805] La question soulevée par l'observatoire des coûts est de savoir comment juger du « juste prix » de la formation. Le juste prix est un compromis entre la qualité attendue par le commanditaire et la volonté du prestataire à couvrir l'ensemble de ses charges dès le « premier client ».

[806] Pourtant, il semble que le sujet de débat ne doive pas être la question des prix – un financeur de formation étant capable par la pratique de déterminer la fourchette de prix acceptable – mais la capacité des commanditaires à définir une commande publique, dans son contenu (définir les formations et leurs modalités de mise en œuvre), dans le temps (donner des perspectives aux organismes) et dans l'espace (être capable de répartir la commande publique à l'échelle régionale).

2. UN MODELE ECONOMIQUE FRAGILE A RECONSTRUIRE ET A SECURISER

2.1. Une unité d'œuvre qui rétroagit sur l'ensemble de la chaîne et constitue une source importante d'insécurité financière

[807] Les organismes de formation ont dû faire face, ces dernières années, à de fortes évolutions et notamment à la généralisation des procédures formalisées de mise en concurrence. Ils sont confrontés à une compression des prix et ont dû ajuster leurs coûts afin de s'adapter aux évolutions, alors que, dans le même temps, les exigences de sécurisation des parcours et d'individualisation des prestations ont complexifié la commande et les modalités de mise en œuvre des prestations.

[808] La place de cette offre dans le Service public de l'emploi, son rôle dans le maintien d'une diversité territoriale et d'une égalité d'accès à l'offre de formation, supposent toutefois d'être attentif à sa capacité à poursuivre ses missions dans le cadre de règles d'achat public adaptées.

[809] À ce jour, la rémunération des organismes de formation est fonction du nombre d'heures-stagiaires réalisées. Parmi les difficultés rencontrées par les opérateurs de formation du fait de la rémunération à l'heure-stagiaire, celle liée à la présence effective des stagiaires[334] exige une attention particulière. Elle résulte en effet de deux causes très différentes : d'une part, de l'interruption volontaire des formations par les stagiaires qui trouvent un emploi en cours de formation[335], et d'autre part, des difficultés que rencontre le Service public de l'emploi lors du recrutement des stagiaires[336].

[810] L'unité d'œuvre actuelle place de fait les organismes de formation dans une position délicate du point de vue financier et limite leur visibilité dans le temps, et par conséquent, leur capacité d'investissement. À noter que lorsqu'une formation débute, si le nombre de stagiaires est insuffisant au vu des conditions prévues au cahier des charges, la session est reprogrammée ce qui génère de nouveaux délais d'entrée, un risque de perte en ligne (abandon de stagiaires) et accroît la charge tant des prescripteurs de formation (qui doivent recruter de nouveaux stagiaires) que des organismes de formation.

[811] Ces difficultés pourraient trouver un élément de réponse dans le maintien d'une partie de la rémunération du prestataire, dès lors que le départ du stagiaire est le fait de ce dernier. La réponse a l'avantage de responsabiliser le prescripteur de la formation (qui gère *a priori* les envois en formation).

---

[334] Et notamment le premier jour de formation : le plus souvent si un *quota* n'est pas atteint la formation ne débute pas, elle est reportée.

[335] Dans une étude de 2011, *Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle, quelles formations pour quels stagiaires* (2011-086), la DARES identifie cinq causes d'abandon ; les deux plus importantes étant la reprise d'emploi et un stage non-adapté ou trop difficile.

[336] Voire Annexe 3.

[812] Pour la Fédération de la formation professionnelle (FFP) et la fédération des Unions régionales d'organismes de formation (UROF) rencontrées par la mission, l'unité d'œuvre « heure-stagiaire » devrait être supprimée au profit d'un financement permettant de couvrir l'ensemble des coûts du dispositif retenu qui a été calibré en fonction des flux annoncés dans le cahier des charges. En effet, le paiement à l'heure-stagiaire n'est adapté que lorsqu'il y a un flux suffisant.

[813] Les organismes de formation doivent pouvoir proposer des prix correspondant à la mise en œuvre d'un dispositif complet annuel ou pluriannuel (intégrant une marge raisonnable mais nécessaire au fonctionnement et au développement de toute entreprise, y compris de formation). Le dépassement des objectifs contractuels pourrait générer une rémunération complémentaire du service réalisé. Il s'agit de lier une partie de la rémunération de la prestation de formation à sa performance en fonction de critères à définir *a priori*. La réflexion sur les objectifs et les indicateurs / critères pertinents devrait prendre en compte et neutraliser leurs éventuels effets pervers au premier rang desquels le risque de sélectivité plus grande des stagiaires par les opérateurs de formation si les objectifs fixés tiennent à de stricts indicateurs de taux d'insertion dans l'emploi ou de certification sans autre forme de régulation (ex suivi de progression des stagiaires entre leur niveau avant la formation et leur niveau après, quotas sur les publics retenus en formation,…). À cet égard, afin d'éviter ces effets pervers, un système de bonification pourrait, par exemple, être instauré permettant de moduler les tarifs suivant la difficulté d'insertion des publics afin de mieux rémunérer les organismes accueillant les publics les plus en difficulté ainsi que de prévoir des quotas de place par groupe de formation pour ces publics (notamment les jeunes, les personnes handicapées et les personnes sans aucune qualification professionnelle).

[814] A l'heure où la notion de co-construction des parcours de formation est affirmée par tous les acteurs œuvrant dans le champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, il semble important que les responsabilités de tous soient assumées et partagées afin de garantir la mise en œuvre de partenariats pérennes et efficients.

Des réflexions et des expérimentations sont en cours dans plusieurs Régions[337] sur ces questions mais le cadre juridique actuel mériterait d'être réinterrogé, en cohérence avec les marges de manœuvre ouvertes par le projet de loi portant sur la décentralisation – projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires – et la réglementation communautaire qui prévoit que les services d'intérêt général, comme toutes les activités économiques, sont soumis au droit de la concurrence, mais qui autorise des dérogations lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par l'application des règles de libre concurrence. Les principaux apports d'un tel dispositif tiendraient dans le renforcement du dialogue entre Régions et organismes de formation, l'amélioration de la co-construction des parcours de formation des demandeurs d'emploi, la faculté de rémunérer les organismes de formation en fonction du coût des parcours proposés. Il permettrait, en outre, un mandatement s'inscrivant dans des temporalités plus longues qu'aujourd'hui, la publicité et la mise en concurrence initiale ne disparaissant pas pour autant.

2.2. Les services d'intérêt général peuvent-il apporter une solution ?

2.2.1. La lente émergence des SIEG

[815] Le droit national ne connaît pas la notion de service d'intérêt économique général, mais celle de service public. Certaines activités sont caractérisées par le législateur d'activités d'intérêt général, ou encore d'intérêt public ou national mais il n'existe pas de définition légale générale de l'intérêt général, ni de définition légale du service public.

[337] Poitou-Charentes, Picardie, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Bourgogne.

[816] La notion de service public n'est pas non plus définie en droit communautaire et peut désigner tantôt des services offerts au grand public, tantôt des services fournis par un organisme du secteur public, tantôt des services soumis à une obligation de service public dans l'intérêt général. C'est sur la dernière notion d'intérêt général que la construction européenne a forgée les concepts de service d'intérêt général et de service d'intérêt économique général

[817] Les services d'intérêt économique général (SIEG) ont fait l'objet d'un régime spécifique dans les traités européens successifs, sans jamais être conçus comme des exceptions à part entière au droit de la concurrence. Cette conception en creux des SIEG, qui est fondamentale au niveau européen, est éloignée de la conception française du service public qui privilégie une approche volontariste faisant primer la notion d'intérêt général. **Les SIEG sont donc en règle générale soumis au droit de la concurrence, au droit du marché intérieur et au droit des marchés publics et des concessions, sauf exceptions fixées par les traités successifs**.

[818] La notion de « *services d'intérêt économique général* » est apparue dès le traité de Rome de 1957. En effet, l'article 90 du traité, dans son deuxième paragraphe, indiquait que « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence* », car « *le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ».

[819] La soumission aux règles du traité n'est toutefois pas absolue : elle ne saurait faire *« échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière* » impartie aux SIEG. Ces dispositions essentielles sont encore présentes aujourd'hui au deuxième paragraphe de l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : *« Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union »*.

[820] Il n'existe pas de définition spécifique des SIEG, des services sociaux d'intérêt général (SSIG) et des services d'intérêt général (SIG) ni dans le droit primaire, ni dans le droit dérivé de l'Union. De manière révélatrice, le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général traite des SIEG et, dans une moindre mesure, des services non économiques d'intérêt général (SNEIG), sans jamais proposer de définition de ces deux notions. Il est donc revenu à la Cour de justice de l'Union européenne, et dans une moindre mesure à la Commission européenne, d'élaborer une doctrine sur les SIEG.

[821] La Commission européenne considère pour sa part que les SIG recouvrent les SIEG, soumis au TFUE, et les services non économiques d'intérêt général, non soumis au traité. Ces imprécisions juridiques renvoient au souci de **préserver les marges de manœuvre des États membres**. Le protocole n° 26 précité, qui a la même valeur que le traité, reconnaît dès son article premier aux autorités nationales, régionales et locales un « *rôle essentiel* » et un « *large pouvoir discrétionnaire* » pour « *fournir, faire exécuter et organiser* » les services d'intérêt économique général (SIEG), et répondre ainsi « *autant que possible aux besoins des utilisateurs* ». Le protocole prend acte en effet de la diversité des services publics en Europe, qui s'explique par des « *situations géographiques, sociales ou culturelles différentes* ». Le second article est encore plus protecteur, puisqu'il interdit aux « *dispositions des traités* » de porter « *en aucune manière atteinte à la compétence des États membres* » pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG.

[822] **La notion de SIEG renvoie donc à celles d'obligation de service public et de compensation de service public**, notions développées par la Cour de justice de l'Union européenne reprenant explicitement celle de service public.

2.2.2. La compensation de service public n'est pas obligatoirement constitutive d'une aide d'Etat

[823] Le droit primaire de l'Union européenne pose comme principe général mais non absolu l'interdiction des aides d'État afin de protéger les échanges dans le marché intérieur. Dans le prolongement du paragraphe 2 de l'article 106 du TFUE, l'article 107 pose comme principe dans son premier paragraphe que les aides d'État sont prohibées si trois critères cumulatifs sont remplis :

- il s'agit d'une ressource publique au sens large (« *les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit* ») ;
- elle affecte les échanges entre États membres ;
- elle fausse ou menace de fausser la concurrence « *en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

[824] Cette interdiction d'accorder des aides d'État connaît trois types de dérogations. On dit alors que l'aide d'État est compatible avec les traités[338]. **Toutefois, toute aide déclarée illégale ou incompatible avec le marché intérieur doit être remboursée[339]**.

[825] L'arrêt *Altmark* de 2003 a repris, dans une analyse plus large, ces trois caractéristiques cumulatives pour identifier une aide d'État. Par conséquent, **toutes les compensations de service public ne sont pas *ipso facto* qualifiées d'aides d'État**. Il suffit qu'une de ces trois caractéristiques soit absente pour rendre impossible la qualification d'aide d'État.

[338] En effet, le paragraphe 2 de l'article 107 distingue trois dérogations de plein droit, comme les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. Le paragraphe 3 du même article énumère les dérogations facultatives, en considérant que cinq types d'aides d'État peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. Il s'agit par exemple des aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas, ou des aides visant à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun. En outre, certaines catégories d'aides peuvent être déclarées compatibles par décision du Conseil sur proposition de la Commission. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 108 du traité reconnait le droit à un État membre de saisir le Conseil, qui peut décider, à l'unanimité, qu'une aide d'État est compatible avec le marché intérieur, en cas de « *circonstances exceptionnelles* ».

[339] L'article 108(3) du TFUE prévoit la notification obligatoire des aides d'Etat à la Commission européenne pour autorisation préalable. Si un Etat Membre accorde des aides d'Etat en violation de cette règle ("aides illégales"), la Commission peut être saisie de plaintes ou décider d'enquêter pour vérifier si ces aides sont ou non conformes aux règles substantielles en matière d'aides d'Etat (telles que, par exemple, les Orientations sur les aides d'Etat au transport maritime). Si la Commission conclut que des aides ont été versées en violation de ces règles, faussant la concurrence au sein du marché intérieur ("aides incompatibles"), l'Etat Membre doit alors récupérer ces aides auprès des bénéficiaires.

La jurisprudence *Altmark*

Le jugement rendu le 24 juillet 2003 dans l'affaire Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (ou plus simplement Arrêt Altmark, affaire 280/00) par la Cour de justice des Communautés européennes (actuelle Cour de justice de l'Union européenne) est l'un des fondements de la jurisprudence du droit communautaire.

Les faits

Le canton allemand de Stendal accorde en 1990 une licence d'exploitation d'un service de bus à l'entreprise Altmark Trans, contrat renouvelé sans appel d'offres en 1994 et 1996. Le contrat stipule certaines obligations en matière de tarifs et d'horaires, fixés par la collectivité. En contrepartie, celle-ci compense le déficit d'exploitation par des aides financières.

La Nahverkehrsgesellschaft Altmark, concurrente d'Altmark Trans, conteste cette attribution devant les tribunaux allemands au motif que sans les aides publiques, celle-ci ne pourrait survivre : elle n'est donc pas économiquement saine au regard des règlements allemands. La juridiction d'appel lui donne raison et annule les licences octroyées ; Altmark Trans décide dès lors de faire appel devant le Tribunal administratif fédéral.

La loi allemande imposant l'attribution de compensations après appel d'offres uniquement, le Tribunal se devait donc de déterminer si une juridiction locale pouvait se contenter de verser celles-ci sans tenir compte des règles communautaires concernant les aides d'État. Il décide en 2000 de se tourner vers la CJCE et de lui poser une question préjudicielle en ce sens : « *les subventions visant à compenser le déficit d'un service public de transport local de personnes sont-elles en toute hypothèse visées par l'interdiction des aides énoncée à l'article 87 paragraphe 1 du traité CE, ou, eu égard à leur portée régionale, convient-il de considérer que de telles subventions ne sont, a priori, pas de nature à affecter les échanges entre États membres ?* »

La décision de la CJCE

La Cour de Justice des communautés européennes, après avoir rappelé que le secteur des transports publics terrestres obéit à des règles de droit dérivé spécifiques, maintient le principe des versements compensatoires. Elle les encadre cependant par **quatre conditions** qui doivent être remplies pour que les compensations visées puissent échapper à la qualification d'aide d'État (ces dernières devant être déclarées auprès des autorités européennes) :

- Les obligations de service public doivent être clairement définies
- La compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes
- La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations
- Enfin, lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au coût économiquement le plus avantageux pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport, aurait encourus pour exécuter ces obligations.

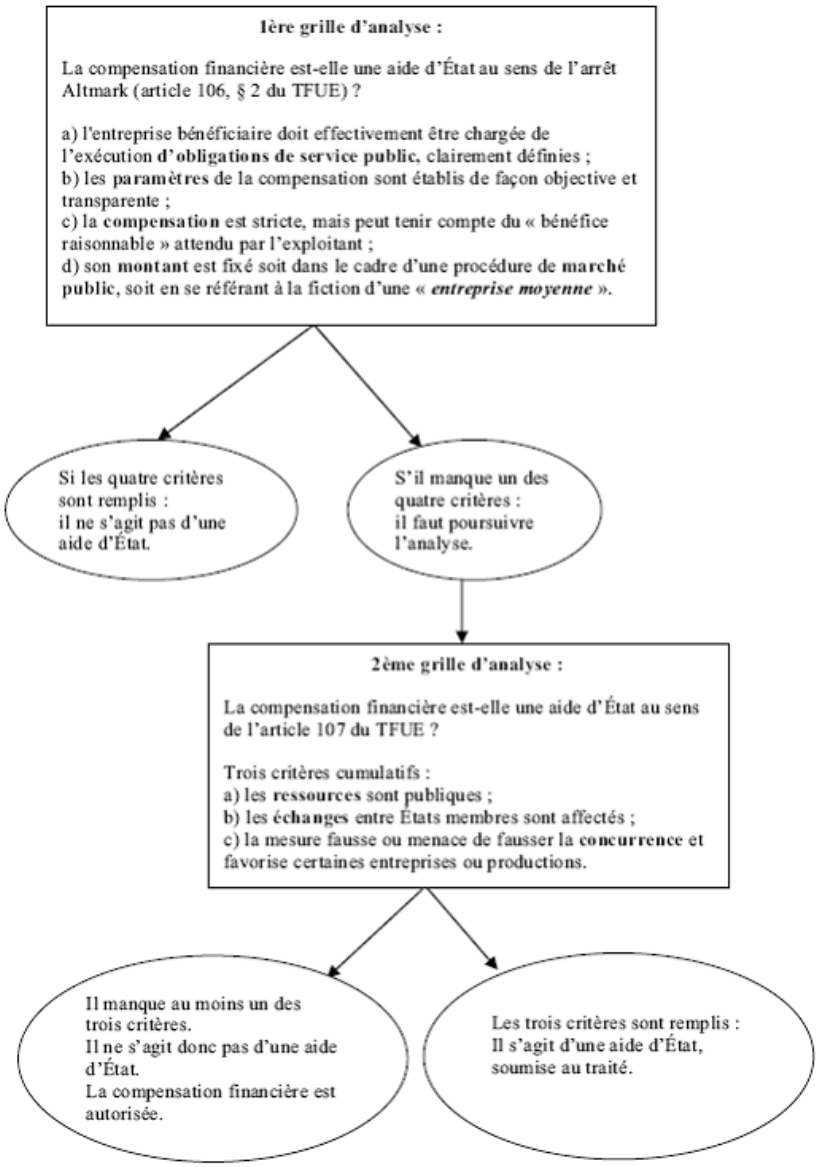
Ces quatre conditions sont **cumulatives**, ce qui signifie que si l'une d'entre elles n'est pas remplie, les compensations seront qualifiées aide d'Etat, et devront ainsi être notifiées à la Commission Européenne.

En application de l'article 106.2 du Traité, celle-ci pourra toutefois après analyse considérer que l'aide d'Etat n'est pas incompatible avec le Traité.

[826] En substance, cet arrêt régit l'attribution des aides d'État versées en compensation de la réalisation d'un service public par une entreprise privée. La Cour confirme que le droit communautaire ne s'oppose pas à la mise en place ou la subvention de services d'intérêt économique général, mais détermine quatre conditions de transparence qui doivent être remplies pour que les aides n'aient pas à être justifiées.

[827] Lorsqu'au moins un des quatre critères *Altmark* n'est pas rempli, et que les trois caractéristiques constituant une aide d'État, fixées à l'article 107 du TFUE, sont en revanche présentes, la compensation de service public constitue une aide d'État.

Schéma 11 : La compensation financière est-elle constitutive d'une aide d'Etat ?


1ère grille d'analyse :
La compensation financière est-elle une aide d'État au sens de l'arrêt Altmark (article 106, § 2 du TFUE) ?
a) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, clairement définies ;
b) les paramètres de la compensation sont établis de façon objective et transparente ;
c) la compensation est stricte, mais peut tenir compte du « bénéfice raisonnable » attendu par l'exploitant ;
d) son montant est fixé soit dans le cadre d'une procédure de marché public, soit en se référant à la fiction d'une « entreprise moyenne ».
Si les quatre critères sont remplis : il ne s'agit pas d'une aide d'État.
S'il manque un des quatre critères : il faut poursuivre l'analyse.
2ème grille d'analyse :
La compensation financière est-elle une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE ?
Trois critères cumulatifs :
a) les ressources sont publiques ;
b) les échanges entre États membres sont affectés ;
c) la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et favorise certaines entreprises ou productions.
Il manque au moins un des trois critères. Il ne s'agit donc pas d'une aide d'État. La compensation financière est autorisée.
Les trois critères sont remplis : Il s'agit d'une aide d'État, soumise au traité.

Source : Rapport n° 159 (2011-2012) de Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 décembre 2011.

2.2.3. Les conséquences d'un recours aux SIEG

[828] En droit communautaire comme en droit national, l'existence d'une mission particulière de service public caractérisant un SIEG **autorise un financement par la collectivité publique**. En droit communautaire en particulier, la qualification d'une activité de SIEG va permettre de bénéficier de l'article 106.2 du TFUE et ainsi soit d'échapper à la qualification de la compensation financière d'aide d'Etat (jurisprudence *Altmark*) ou de considérer que la compensation financière, bien que relevant d'une aide d'Etat, est compatible avec les dispositions du traité (voir *infra*).

[829] Hormis dans les secteurs harmonisés au niveau de l'Union européenne par des directives sectorielles, la marge de manœuvre des Etats membres pour définir une mission d'intérêt général est assez étendue car elle relève d'un pouvoir discrétionnaire des autorités organisatrices. De ce fait, **le contrôle par la Commission européenne et par le juge communautaire de la définition de la mission est limité à l'erreur manifeste d'appréciation**[340].

[830] L'intérêt essentiel pour le financeur est l'affirmation d'un service public dans lequel il peut choisir plus librement des opérateurs dont il a l'assurance de la compétence et de leur ancrage territorial. Outre le gain politique provenant d'une meilleure lisibilité de son financement et de l'affirmation de son action dans le cadre d'un régime de solidarité, cela lui permet de pérenniser un tissu d'acteurs.

[831] La contrepartie du gain de stabilité apportée aux opérateurs est le contrôle accru que peuvent et que doivent exercer les pouvoirs publics sur la mise en œuvre des missions de service public tant au plan de la qualité qu'au plan financier (exigence de **mandatement** et de **contrôle** de surcompensation). Pour que les avantages soient partagés, il faut que chacun apporte ce qui fonde le mieux sa légitimité, la vision politique et sa traduction organisationnelle pour les pouvoirs publics et son expertise technique et sociale pour l'opérateur.

2.2.3.1. Les compensations de service public qui ne constituent pas des aides d'Etat peuvent intervenir hors marchés publics

[832] L'arrêt *Altmark* prévoit que certaines compensations de service public ne sont pas constitutives d'aides d'Etat. Elles ne visent en effet dans un tel cas qu'à offrir une contrepartie évaluée de manière objective aux charges supplémentaires induites par les obligations de service public inhérentes à la mission confiée par l'autorité publique à l'opérateur et ne constitue pas une aide.

[833] La principale difficulté d'application de cette jurisprudence consiste, pour l'application du 4ème critère, dans la détermination de la notion de « *procédure de marché public* » et de « *moindre coût* » et celle de « l'*entreprise moyenne bien gérée* ».

[834] La référence à une *« procédure de marché public »* doit être comprise comme une notion large incluant toute procédure permettant, à travers une mise en concurrence préalable des opérateurs de garantir l'application des principes fondamentaux du traité que sont la transparence, l'égalité de traitement, la non-discrimination et la reconnaissance mutuelle dans le choix de l'opérateur afin de déterminer une juste compensation. La Commission considère que : *« En ce qui concerne les caractéristiques de l'appel d'offres, une procédure ouverte conforme aux règles existant en matière de marchés publics est certainement acceptable mais une procédure restreinte peut aussi satisfaire à la quatrième condition établie par l'arrêt Altmark, sauf si l'on empêche les opérateurs intéressés de soumissionner sans raison valable. Par ailleurs, un dialogue compétitif ou une procédure négociée avec publication confèrent une large marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur et peuvent restreindre la participation des opérateurs intéressés. Ils ne peuvent donc être considérés comme suffisants pour satisfaire à la quatrième condition établie par l'arrêt Altmark que dans des cas exceptionnels. La procédure négociée sans publication d'un avis de marché ne peut garantir la sélection d'un candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité.*[341] »

---

[340] Hormis dans les secteurs harmonisés au niveau de l'Union européenne par des directives sectorielles, la marge de manœuvre des Etats membres pour définir une mission d'intérêt général est assez étendue car elle relève d'un pouvoir discrétionnaire des autorités organisatrices. La Commission a affirmé dans sa communication de 2000 que la notion de SIEG couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.

[341] Communication sur les concepts de la Commission du 20 décembre 2011.

[835] Si l'autorité publique ne recourt pas à une procédure de marché public, la CJUE exige que le niveau de la compensation pour obligation de service public soit déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une *« entreprise moyenne et bien gérée »* aurait encourus pour exécuter cette obligation. L'application de ce critère à un SIEG soulève un certain nombre d'interrogations. En effet, dans certains cas la raison d'être d'un SIEG peut résider dans l'absence de toute offre de substitution par le marché pour le type de service visé en raison par exemple de l'absence de rentabilité de l'activité en cause.

2.2.3.2. Les compensations de service public qui constituent des aides d'Etat compatibles exemptées de notification à la Commission européenne

[836] La décision de la Commission du 20 décembre 2011 prévoit qu'en-dessous d'un certain seuil, les compensations octroyées à des entreprises chargées d'assurer des SIEG ne portent pas atteinte au développement des échanges entre Etats membres dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union. Ainsi, une notification individuelle préalable de l'aide à la Commission européenne n'est pas nécessaire pour ces compensations. Il en est de même pour les compensations octroyées dans certains secteurs, quel que soit leur montant.

[837] Sont donc exemptées de notification à la Commission européenne car considérées compatibles *a priori* avec les dispositions du Traité, les aides relevant d'une des catégories ci-dessous, sous les conditions précisées *infra* :

- les aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'euros pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport ;
- les aides aux hôpitaux, ainsi qu'aux services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables;
- les aides octroyées pour des liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG ;
- les aides aux aéroports et aux ports dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 200 000 passagers pour les aéroports et 300 000 passagers pour les ports, au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG.

[838] Pour bénéficier de l'exemption de notification, les aides accordées aux entreprises précitées doivent répondre aux conditions suivantes :

- la mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée, au moyen d'un **mandat** ;
- Par principe la durée du mandat ne doit pas dépasser 10 ans. Toutefois si elle est supérieure à 10 ans, elle peut ne pas faire l'objet d'une obligation de notification dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis, à l'exemple du logement social ou des hôpitaux ;
- le montant de la **compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts** occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un **bénéfice raisonnable** sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations de service public ;
- les États membres doivent **contrôler que les compensations accordées n'entraînent pas de surcompensation**.

[839] Si pendant la durée du mandat, les conditions d'application de la décision cessent d'être remplies, l'aide doit être notifiée conformément à l'article 108-3 TFUE.

[840] Le montant de la compensation comprend tous les avantages accordés par la collectivité publique ou au moyen d'une ressource publique, sous quelque forme que ce soit, que ces avantages proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires, dans la limite des avantages perçus au titre de la mission de service public visée par le mandat , à l'exemple des fonds structurels FEDER et FSE.

2.2.3.3. Les compensations qui constituent des aides d'Etat compatibles mais devant être notifiées à la Commission européenne

[841] Sont traitées ici les compensations de SIEG entrant dans le champ de l'encadrement du 20 décembre 2011 (encadrement *Almunia*) et devant être notifiées. Il s'agit donc des compensations :

- qui ne relèveraient pas de la jurisprudence *Altmark* ;
- qui ne relèveraient pas du Règlement *minimis* général ;
- qui ne relèveraient pas du Règlement *minimis* spécifique SIEG,
- qui ne relèveraient pas de la Décision d'exemption de notification.

[842] La Commission européenne, dans l'encadrement *Almunia*, a précisé les conditions de la compatibilité des aides d'Etat. Un mandat doit confier expressément la mission de SIEG et préciser, notamment, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

[843] La Commission a par ailleurs ajouté dans cet encadrement une condition tenant à la durée du mandat, qui doit être objectivement justifiée. La Commission précise qu'en principe, la durée du mandat ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.

[844] Enfin, la description, dans le mandat, du mécanisme de compensation doit préciser les modalités retenues pour l'incitation à l'efficience du prestataire de SIEG :

- les Etats-membres doivent apporter la preuve qu'ils ont pris en considération les besoins en matière de service public ;
- le montant de la compensation doit être fonction de la réalisation d'objectifs d'efficience par le prestataire de SIEG.

[845] Selon les mesures incitatives que les États choisissent de mettre en œuvre, le montant de la compensation peut être établi :

- sur la base des coûts et recettes escomptés[342];
- sur la base des coûts effectivement supportés et des recettes effectivement perçues ;
- ou encore sur la base d'une combinaison des deux.

[846] Les dispositions de l'encadrement relatives aux recettes à prendre en compte[343] et au bénéfice raisonnable[344] sont similaires à celles du paquet *Almunia*.

[847] Si l'entreprise ne réalise pas les objectifs fixés, la compensation devra être réduite selon une méthode de calcul précisée dans le mandat. En revanche, si elle les dépasse, la compensation devra être accrue selon une méthode de calcul également précisée dans le mandat.

---

[342] L'estimation des coûts doit reposer sur des paramètres plausibles et observables concernant l'environnement économique dans lequel le SIEG est fourni. Le cas échéant, elles doivent se fonder sur le savoir-faire des autorités de régulation du secteur ou d'autres entités indépendantes de l'entreprise. Les États membres doivent préciser les sources sur lesquelles ces anticipations s'appuient.

[343] Point 32 de l'encadrement.

[344] Points 33 à 38 de l'encadrement.

[848] Le mécanisme d'incitation à l'efficience doit se fonder sur des critères objectifs et mesurables définis dans le mandat et soumis à une évaluation transparente réalisée par une entité indépendante du prestataire de SIEG.

2.2.4. Les premières expérimentations régionales ne s'appuient pas sur la jurisprudence Altmark et induisent une forte complexité

[849] En matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, le premier enseignement des expérimentations régionales déjà initiées, et peut-être le plus important, a trait à la sécurité juridique du recours au SIEG. La formation professionnelle est-elle alors un service d'intérêt général ? La Commission reconnaît explicitement l'importance de la formation professionnelle pour la réalisation d'objectifs fondamentaux de l'UE, tels que l'achèvement de la cohésion sociale, économique et territoriale ou un niveau élevé d'emploi et d'inclusion sociale.

[850] Cette reconnaissance de SIEG contribue à faire bénéficier la formation professionnelle des dispositions spécifiques du traité visant à « sanctuariser » les services d'intérêt économique général par l'affirmation de la primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général de la formation professionnelle sur l'application des règles du traité, et notamment des règles de concurrence et du marché intérieur. Toutefois, cette reconnaissance du caractère de service d'intérêt général de la formation professionnelle par la Commission européenne n'induit pas automatiquement cette qualification en droit interne. Conformément aux dispositions du traité, il revient aux Etats-membres de qualifier la formation professionnelle de SIEG afin de pouvoir effectivement bénéficier des dispositions spécifiques du Traité qui leur sont applicables au titre des SIEG telles qu'elles sont interprétées et mises en œuvre par le Paquet *Almunia*. En fournissant un fondement juridique, le projet de loi portant sur la décentralisation sécurise le recours au SIEG.

[851] En effet, le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires dispose que : « *Dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle défini à l'article L. 6121-2 et sous réserve des compétences du département, la région peut financer des actions d'insertion et de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement intégré à caractère pédagogique, social ou professionnel. » « À cette fin, elle peut, par voie de convention, **habiliter** des organismes chargés de mettre en œuvre ces actions, moyennant compensation financière. **L'habilitation**, dont la durée ne peut pas excéder cinq ans, précise notamment les obligations de service public qui pèsent sur l'organisme. » « Cette habilitation est délivrée, dans des conditions de transparence et de non-discrimination et sur la base de critères objectifs de sélection, selon une procédure définie par un décret en Conseil d'État.* »

[852] Les expérimentations menées dans les six Régions précitées permettent de tirer des premières conclusions. Afin de sécuriser juridiquement le recours aux exemptions[345] prévues par le droit européen, la plupart des Régions ont fait le choix de placer leur action dans le cadre de SIEG relevant du régime des aides d'Etat, particulièrement contraignant et générateur de complexité, là où on aurait pu s'attendre à voir appliquer la jurisprudence *Altmark*. En effet, les compensations financières répondant aux quatre critères cumulatifs[346] définis par la CJUE dans l'arrêt précédemment cité ne constituent pas des aides d'Etat et la gestion des SIEG correspondants s'en trouve grandement facilitée.

[345] Directive n°2006/111/CE du 16 novembre 2006 définissant les droits exclusifs.

[346] Acte de mandatement, transparence des paramètres de financement, proportionnalité du financement et financement au prix du marché.

[853] Comme l'a récemment affirmé Michel Clézio, Président de la Fédération nationale des UROF, dans le numéro 482 de la revue juridique Jurisassociations : « *La distinction issue de l'arrêt Altmark entre compensations de SIEG soumises à la décision et compensations de SIEG non soumises au régime des aides d'État doit être appropriée par les pouvoirs publics. Le volontarisme juridique et politique que cette distinction requiert s'avérerait pourtant porteur de sens pour les publics et les opérateurs tout en restaurant la capacité d'initiative des acteurs et la nécessaire ergonomie dans la gestion de services sociaux locaux.* »

[854] Aussi, afin de s'extraire de la complexité inhérente aux choix actuellement retenus et de sécuriser véritablement le modèle économique sous-jacent, une réflexion des Régions autour des possibilités ouvertes par la jurisprudence communautaire mériterait d'être menée afin d'aboutir à la définition d'une doctrine en matière de SIEG local de formation professionnelle.

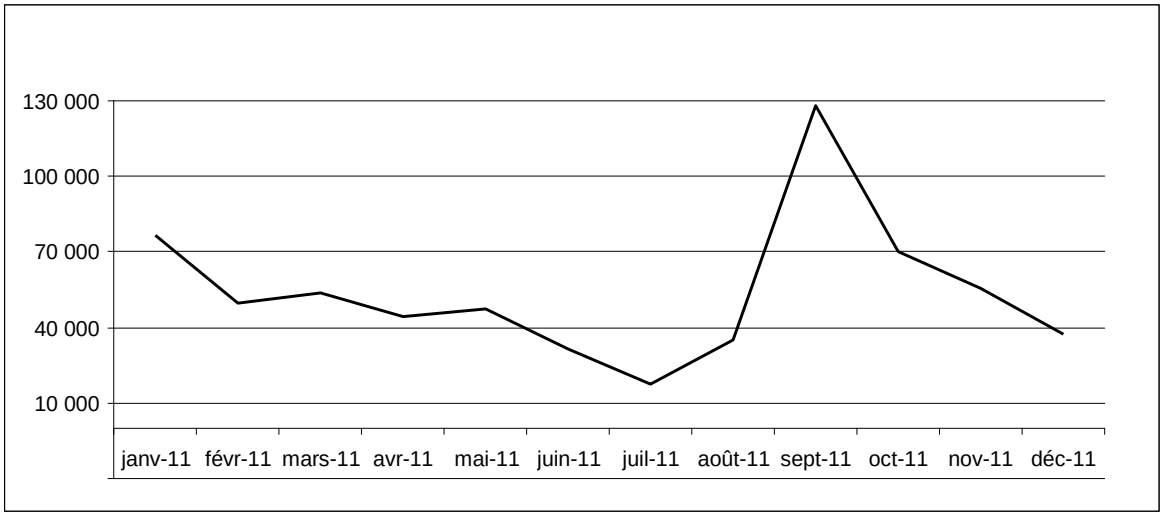
[855] Il importe alors de définir les conditions de sa réussite sous peine de renoncer à terme à cette possibilité qui pourtant, par nature, permet de recentrer les différents acteurs autour des notions de service public et de qualité, là où aujourd'hui le prix occupe une place démesurée. La question n'est pourtant pas neutre puisque, encore une fois, elle rétroagit sur l'ensemble de la chaîne en faisant passer la viabilité économique des organismes de formation par un remplissage « coûte que coûte » des sessions de formation.

3. UNE OFFRE DE FORMATION QUI DOIT S'ASSOUPLIR POUR REPONDRE AU MIEUX AUX BESOINS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

3.1. Des entrées saisonnalisées génératrices de délais d'attente pour les demandeurs d'emploi

[856] Les délais d'accès à la formation sont en partie dus à la saisonnalité de l'offre de formation. Ce délai est dans une certaine mesure le reflet de politiques d'achat de formation qui restent très calquées sur le modèle scolaire.

Graphique 24 : Nombre d'entrées mensuelles de demandeurs d'emploi en formation



Source : Base BREST, Données 2011.

[857] De nombreux rapports proposent alors comme solution la modulation des parcours de formation. Toutefois, si la construction de modules est une idée séduisante, elle ne peut suffire et sa réussite repose sur trois conditions (cf. *infra*). La mise en œuvre de ces conditions nécessite l'adaptation de la commande de formation afin de contraindre l'offre à s'adapter. Il convient en outre de noter que certains freins non négligeables ne peuvent être levés par le biais de la commande publique. En particulier, la mission souligne :

- la mobilisation difficile des formateurs pendant la période des vacances d'été ;
- les difficultés éprouvées par les demandeurs d'emploi en matière de garde d'enfant durant les vacances scolaires ;
- pour les formations diplômantes, la réglementation des examens conduisant à la fixation d'un calendrier contraint[347].

3.2. Le développement d'entrées sorties permanentes passe par la mise en réseau de l'appareil de formation, la modularisation des parcours et la sécurisation des flux

[858] La première condition nécessaire à la modulation d'un parcours tient à la mise en réseau de l'appareil de formation. Les Espaces de Formation Modulaires des GRETA peuvent fournir un exemple. Il s'agit d'assurer le regroupement de plusieurs centres de formations opérant dans des domaines connexes (secrétariat, comptabilité, commerce). Chaque centre de formation s'inscrit dans la complémentarité d'une offre qui articule différentes possibilités (comptabilité, bureautique, langues…). Cette mise en cohérence et en réseau de différents dispositifs permet d'assurer une complémentarité et une mutualisation des modules : chaque module s'inscrit ainsi dans plusieurs formations.

[859] La seconde condition tient au positionnement pédagogique individuel. La construction du parcours de formation individualisé, au service des besoins du demandeur d'emploi, est à réaliser conjointement par le stagiaire et le responsable du dispositif, par des évaluations pré-formatives et en perspective des pré-requis de la certification visée. L'étape de positionnement systématisée permet de finaliser la proposition de parcours personnalisé au travers d'un contrat de formation individualisé, formalisé et signé par les deux parties. En d'autres termes, en fonction des besoins du stagiaire, le parcours est adapté et l'ordre des modules modifié. Alors que dans une formation classique les modules se succèdent dans un ordre pré-établi, dans cette nouvelle perspective, tous les modules ne sont pas obligatoirement suivis et leur succession peut ne pas être linéaire en fonction des connaissances et des profils des stagiaires.

[860] Comme l'a souligné la Fédération de la formation professionnelle (FFP), l'individualisation n'est pas une contrainte mais un levier pour gérer les équipements et les espaces pédagogiques, éviter les surcoûts en limitant et rentabilisant mieux les investissements en matériel et en faisant « tourner » des sous-groupes de stagiaires sur les différents postes pédagogiques ou ateliers.

[861] Enfin, il est nécessaire d'allotir la commande de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés. Quel que soit le type de dispositif dans lequel interviennent les organismes, l'individualisation n'est possible que si les effectifs sont suffisants. Il est nécessaire pour être en capacité de proposer des entrées-sorties permanentes et une formation modulaire, d'avoir un volume d'activité et d'heures stagiaires (50 000 heures par an au minimum par prestataire selon la FFP), combiné à des flux de candidats adaptés à la taille du marché.

[347] Les organismes de formation gèrent l'individualisation de manière différente selon qu'ils préparent à un titre ou un diplôme. L'individualisation et les entrées et sorties sont possibles dans le cadre de formations conduisant à la préparation d'un diplôme de l'Education Nationale mais contraintes en raison des dates d'examen fixées au mois de Juin.

[862] Les avantages de tels dispositifs sont clairs, ces derniers nécessitent en revanche une adaptation de la commande et une collaboration non négligeable entre acteurs. Les questions de la validation des acquis et de l'acceptation par l'organisme de formation de la réduction du parcours ne sont pas neutres.

[863] Les exemples rencontrés par la mission montrent que de telles adaptations ne sont pas inatteignables.

Extrait d'un appel d'offre ayant vocation à mettre en place des parcours modulaires

La présente consultation vise la constitution de plates-formes de formation permettant la réalisation de parcours qualifiants complets, depuis la phase de découverte des métiers lorsqu'elle est nécessaire jusqu'à la qualification, en passant par toutes les étapes nécessaires (découverte et choix d'un métier, pré-qualification, remise à niveau…) qui seront jugées indispensables pour chacun des stagiaires. Ces parcours qualifiants intégrés, privilégient une entrée sectorielle ou filière et en permettant la fongibilité entre les mesures (découverte, développement de compétences, qualification), en intégrant des prestations complémentaires (ingénierie, accompagnement psychopédagogique,…), offrent en plus de la modularisation des contenus, des possibilités supplémentaires d'adaptation de l'offre de formation aux besoins des territoires. […]
Trois étapes préparatoires sont identifiées :

- une phase d'orientation […] ;
- une phase de remise à niveau […];
- une phase de pré-qualification […].

Ces étapes peuvent, en principe, s'enchaîner pour déboucher ensuite sur la phase qualifiante du parcours. En pratique, d'une part, ces phases ne sont pas nécessaires dans tous les secteurs d'activité, d'autre part, tous les bénéficiaires n'ont pas besoin de passer par ces phases, et en tout cas, pas la totalité. Seules certaines situations mobiliseront la totalité des phases susceptibles d'être mises en œuvre. […]

Les actions commandées dans le cadre de cette consultation doivent favoriser la construction d'un parcours individuel conduisant à une qualification professionnelle reconnue par une certification […].
Le parcours individuel intégré doit permettre :

- de personnaliser le parcours dans sa construction et dans son enchaînement de l'orientation à la qualification
- de supprimer les zones de rupture et de carence qui sont souvent les causes d'abandon pour le public du parcours de formation.
- de travailler sur la mobilité géographique, professionnelle et sectorielle des stagiaires […]
-

La commande porte sur un nombre total d'heures. L'intérêt réside dans l'individualisation des parcours que cela permet : entrées et sorties au fil de l'année, contenu et durée des parcours stagiaires variables. Cela permet également lorsque la commande porte sur plusieurs sites une relative fongibilité des heures, dans la limite éventuellement des spécifications propres au lot.

Cette consultation s'inscrit en complément d'autres consultations lancées simultanément ou en début d'année 2013, permettant l'accès à une formation qualifiante spécialisée ou une formation pré-qualifiante ou qualifiante modulaire, ou d'orientation professionnelle ou encore l'acquisition des compétences clés. Elle est également complétée par d'autres dispositifs de formation et d'insertion : dispositifs Régionaux (aides individualisées, bilans de compétences, VAE…), ou dispositifs portés par l'Etat ou d'autres collectivités, par les partenaires sociaux : contrat de professionnalisation, prestation du Pôle Emploi, formation financée par le Pôle Emploi, contrat de travail dans le cadre d'une Structure d'Insertion par l'Activité Economique etc. L'ensemble de ces consultations constitue une offre régionale de formation qui sera demain, un élément constitutif du « service public régional de formation (SPRF) ».

Source : Documents envoyés à la mission par le Conseil Régional Aquitaine.

[864] Si la modularisation des parcours passe par un bon allotissement de la commande publique, encore faut-il que le découpage de la formation soit possible et que la sécurité économique de l'opération – autrement dit, le flux d'entrées – soit assurée.

[865] Le premier point ne pose pas de problème pour les formations relevant du champ qualifiant dans la mesure où ces dernières sont particulièrement normées et « prédécoupées » en unités cohérentes.

[866] Le second renvoie, en revanche, à la problématique des services d'intérêt général et de l'individualisation des parcours. En effet, découper en module un parcours ne permet d'assurer des entrées-sorties plus souples que si le passage dans les différents modules est adaptés à la situation du stagiaire. Il est donc important de supprimer des modules lorsqu'ils ne sont pas nécessaires et d'adapter l'ordre de passage dans ceux restants aux besoins. Une telle souplesse requiert des évaluations et validations intermédiaires à la fin de chaque module, en lieu et place parfois d'une seule et unique évaluation en fin de formation pour des sessions qui ne sont pas en entrées sorties permanentes (voir infra). Sans cette individualisation, un parcours au sein d'une formation modularisée ne peut être différent, parce que linéaire d'un module à l'autre, de celui au sein d'une formation non-modularisée.

3.3. La formation tout au long de la vie passe par la certification tout au long de l'année

[867] Si la modulation des parcours peut conduire à des entrées sorties permanentes au sein d'un même dispositif de formation, se pose la question des entrées-sorties du même demandeur d'emploi dans une même formation. En effet, pour diverses raisons, ce dernier peut avoir à interrompre sa formation sans pour autant souhaiter l'abandonner. À noter également le nombre croissant de demandeurs d'emploi connaissant une alternance de périodes d'activité et de chômage. Se pose alors la question d'une reprise de la formation débutée auparavant.

[868] La formation tout au long de la vie passe ainsi par des validations tout au long de l'année et une portabilité de cette dernière. Dans les faits, cette condition en comprend trois autres :

- pour reprendre une formation, il est nécessaire de justifier de la validation d'une partie du parcours ;
- puis que cette reconnaissance soit valable dans le temps ;
- et enfin que les modules soient compatibles / reconnus entre organismes de formation.

[869] Enfin, pour toutes les formations, les améliorations passent par une nécessaire continuité entre le financeur, le prescripteur et l'offreur dans une logique de partenariat plutôt que d'achat. Le temps est important pour améliorer la qualité du service rendu par un dialogue entre toutes les parties et, le cas échéant, pour ajuster l'offre (innovation pédagogique) aux besoins du prescripteur.

[870] En filigrane, pour qu'une validation partielle puisse conduire à une reconnaissance dans le temps et inter-organismes, se posent trois questions :

- la cohérence d'un découpage en modules permettant d'assurer une comparabilité entre organismes de formation ;
- la possibilité pratique de valider des modules ;
- la justification dans le temps d'une validation partielle par un demandeur d'emploi lorsqu'il souhaite reprendre un parcours précédemment débuté.

[871] La première question ne pose pas de difficulté majeure pour ce qui est des formations qualifiantes délivrant un titre ou un diplôme. En effet, la normalisation sous-jacente à ces titres ou diplômes suggère de fait un découpage en modules.

[872] La seconde question est plus délicate et notamment pour les diplômes de l'Education nationale. Un stagiaire a théoriquement la possibilité de faire des entrées et sorties en cours de parcours. Dans les faits c'est extrêmement compliqué sous l'effet des contraintes administratives qui encadrent les stagiaires de la formation continue.

[873] Dans le cas d'une formation certifiante, la réglementation autorise la possibilité de s'inscrire sous la forme progressive. L'apprenant peut ainsi s'inscrire uniquement aux épreuves qu'il souhaite présenter et peut garder pendant cinq ans le bénéfice des épreuves réussies. La certification peut par conséquent être acquise par capitalisation progressive d'épreuves ou parties d'épreuve. En outre, hormis pour les GRETA qui disposent du « contrôle en cours de formation (CCF) », la faculté d'organiser des sessions d'examen n'est pas ouverte. Ce point technique déterminée par la réglementation mériterait d'être revu afin de supprimer le monopole des GRETA et d'assouplir les sorties de formation pour les stagiaires quel que soit l'organisme de formation auprès duquel ils se forment. Dit différemment, les entrées-sorties permanentes sont majoritairement conditionnées par la faculté de pouvoir effectuer des sorties permanentes en cours de parcours. Le point d'achoppement est donc situé au niveau des sorties et de la possibilité d'assurer des validations intermédiaires.

[874] La dernière question rejoint en partie le sujet du « passeport formation ». Dans un souci de simplicité et d'efficience, et à la veille de la mise en œuvre du Compte personnel de formation, il semblerait pertinent que ce dernier, outre une comptabilisation d'un nombre d'heures, intègre les fonctionnalités généralement dévolues aux passeports de formation et permette ainsi de faciliter la portabilité des compétences acquises par les individus tout au long de leur parcours.